



*教育至关重要

全球教育监测报告摘要

2017/8

教育问责：

履行我们的承诺



联合国教育、
科学及文化组织



可持续发展目标



全球教育监测
报告

全球教育监测报告摘要

2017/8

教育问责：

履行我们的承诺

《2030年教育仁川宣言和行动框架》指出，《全球教育监测报告》的任务是作为“监测和报告可持续发展目标4以及其他可持续发展目标中的教育事宜的机制”，并“作为总体可持续发展目标后续行动和审查的一部分，为便于让所有相关的合作伙伴对它们的承诺有所交代，报告各类国家和国际策略的实施情况”。《全球教育监测报告》由设在教科文组织的一个独立团队编写。

本出版物使用的名称和材料的编排方式不代表教科文组织对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位、或对于其边界或界限的划分表示任何意见。

本出版物选取的事实及其编写方式以及书中表述的观点均由全民教育全球监测报告小组负责，不代表教科文组织的观点，本组织对此不承担任何责任。全民教育全球监测报告小组组长对于本报告表述的观点和意见承担全部责任。

全球教育监测报告小组

组长：Manos Antoninis

Madeleine Barry, Nicole Bella, Nihan Köseleci Blanchy, Anna D'Addio, Priyadarshani Joshi, Katarzyna Kubacka, Leila Loupis, Kassiani Lythrangomitis, Alasdair McWilliam, Anissa Mechtar, Branwen Millar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Taya Louise Owens, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Will Smith and Rosa Vidarte.

全球教育监测报告组感谢即将离任的组长Aaron Benavot所做的工作，他领导了本报告的研究和编写工作。

《全球教育监测报告》是一份独立的年度出版物。它得到了一些国家政府、多边机构和私营基金会的资助以及教科文组织给予的便利和支持。



此出版物为开放获取出版物，授权条款为 Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)。若使用此出版物内容，需无条件接受并遵守教科文组织开放获取储存档的一切条件和规则 (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-chi)。

原英文标题：Global Education Monitoring Report Summary 2017/8:
Accountability in education: Meeting our commitments

欲了解更多情况，请联系：

Global Education
Monitoring Report team
c/o UNESCO, 7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
电子邮件：gemreport@unesco.org
电话：+33 1 45 68 07 41
www.unesco.org/gemreport
<https://gemreportunesco.wordpress.com>

印制后如发现任何错误或遗漏，
将在网络版上勘正，网址为：
www.unesco.org/gemreport

© 教科文组织，2017 年
版权所有
第一版
联合国教育、科学及文化组织2017年出版

7, Place de Fontenoy, 75352
Paris 07 SP, France

ED-2017/WS/38

排版：教科文组织
图文设计：FHI 360
版面设计：FHI 360

2017/8 年 《教育问责：履行我们的承诺》
2016 年 《教育造福人类与地球：
为全民创造可持续的未来》

全民教育全球监测报告系列

2015年 《2000-2015年全民教育：
成就与挑战》
2013/4年 《教学与学习：
实现高质量全民教育》
2012年 《青年与技能：
拉近教育和就业的距离》
2011年 《潜在危机：武装冲突与教育》
2010年 《普及到边缘化群体》
2009年 《消除不平等：治理缘何重要》
2008年 《2015年之前实现全民教育：
我们能做到吗？》
2007年 《坚实的基础：幼儿保育和教育》
2006年 《扫盲至关重要》
2005年 《全民教育：提高质量势在必行》
2003/4年 《性别与全民教育：向平等跃进》
2002年 《全民教育：世界走上正轨了吗？》

封面和封底照片：David Tett
漫画：Godfrey Mwampembwa (GADO)
插图：Housatonic设计网络

封面照片显示的是在英格兰（联合王国）
文德尔小学的抗议活动。

新的全球教育监测报告系列

本报告摘要及所有相关资料可从以下网站下载：bitly.com/CountOnME
和 gem-report-2017.unesco.org

序言

如今有2.64亿儿童和青少年失学。这是一个失败，我们必须共同面对，因为教育是一项共同责任，只有通过共同努力，才能取得持续进步。这对于实现《2030年可持续发展议程》中关于教育的可持续发展目标（可持续发展目标4）的宏愿至关重要。各国政府、学校和教师，携手全体学生和学生家长，在这方面发挥着一线作用。

向前迈进需要有明确的责任界线，知道这些界线何时何地突破以及需要采取何种行动来应对，这就是问责的意义，而问责是本期《全球教育监测报告》的核心主题。结论显而易见：缺乏问责有危害进步之虞，会使一些有害做法植根于教育系统之中。举例来说，如果政府不制定明确的教育计划，就会使各自角色模糊不清，也意味着承诺仍将是空头支票，政策得不到资金支持。如果公共系统不提供足够优质的教育，营利行动者就会填补缺口但其运作不受监管，边缘化群体就会蒙受损失。各国政府是受教育权利的首要责任方，但这项权利在近半数国家里不具可诉性，申诉者也就失去了一条主要渠道。

每个人都可以在改善教育方面发挥作用。这项工作从公民开始，民间社会组织和研究机构提供支持，指出在高质量、公平教育方面存在哪些差距。在一些国家，学生运动经常左右着公平而负担得起的教育方面的政策，这突出显示了我们都拥有的并且在推进可持续发展目标4方面必须发挥的力量。国际组织也一直发挥着带头作用，为应对我们时代所面临的复杂挑战确立新的目标和具体目标。

报告还显示，目前并不是所有的问责方法都有助于我们实现可持续发展目标4。例如，在世界上某些地方，以所谓尽力改善优质教学和学习的名义，因考试成绩不佳而惩罚相关教师和学校，越来越普遍。报告得出结论认为，必须谨慎处理这种情况，以避免产生适得其反的后果。

有广泛的证据表明，基于狭隘衡量标准的闯关式考试，会鼓励“玩转制度”行为，给学习造成消极影响，且使边缘群体更加处境不利。因此，收集有关学习成果的数据，揭示造成教育不平等的因素，就显得十分重要。但从中得出精确的结论需要时间、资源和技能，很少国家能满足条件，因此很容易得出错误的结论。

问责意味着出现问题时，可以通过政策、立法和宣传，包括通过监察员采取行动保护公民的权利。我们需要全面强化机制，明确规定并执行受教育权利，并让所有政府包括捐助方对它们的承诺负责。

《2030年教育行动框架》通篇可见“问责”一词，这表明教科文组织和国际社会非常重视通过发挥后续行动和审查职能促进和监测进展。这也意味着所有国家都应该编写国家教育监测报告，说明本国在履行承诺上取得的进展——目前只有大约一半国家这样做，其中大部分国家为不定期报告。问责就是要解释证据、查明问题并找出解决问题的办法。我们实现公平、高质量全民教育的努力，都必须以此为支柱。

伊琳娜·博科娃
教科文组织总干事



教育问责

《2017/8年全球教育监测报告》，评估问责在全球教育系统中对实现联合国可持续发展目标（SDG）4的愿景即“提供包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会”的作用。

越来越多的人口获得受教育的机会，而学习成绩不佳的现象又十分普遍，把教育提供和教育质量方面持续存在的不足推上了风口浪尖。以上这些方面，再加上世界各地教育预算紧张且越来越强调物有所值，促使各国寻找解决方案。加大问责力度往往成为首选。

问责可以是一种美德，形容负责和可靠的品质。在本报告中，它被定义为一种机制。出于法律、政治、社会或道德上的原因，政府和其他教育行动者都有义务报告其责任履行情况。

由于丰硕的教育成果取决于通常共同承担责任的多方行动者，问责不能轻易地针对单个行动者。正如本报告所示，实现可持续发展目标4和确保包容和公平的优质教育往往是一项集体事业，需要所有行动者共同努力履行责任（图1）。为实现这一目标，政治和经济利益需要协调一致。教育政策和行动者并非孤立于周围的世界而独自存在。

“
确保包容和公平的优质教育往往是一项集体事业，需要所有行动者共同努力履行责任。
 ”

同样重要的是，如果行动者缺乏有利的环境或无法履行责任，任何问责方法都不会成功。没有明确的信息和充足的资源和能力，他们的努力就会受阻。如果有政策能够改变过度互相推诿的工作习惯，就可能产生包容和公平的优质教育系统。

不要再相互指责
 教育是一项共同责任



要实现广泛的教育目标，各行动者之间需要进行合作和沟通。公众能否信任和支持，取决于人们认为进程和目标是否合情合理，是否可以在资源限制范围内实现。另外，缺乏公众信任会导致公民袖手旁观，家长表决权利被剥夺。在缺少信任的体系内，教育改革可能会缓慢而肤浅。建立信任需要让许多利益攸关方参与创设共同目标，并通过相互问责承认各行动者的相互依存关系。

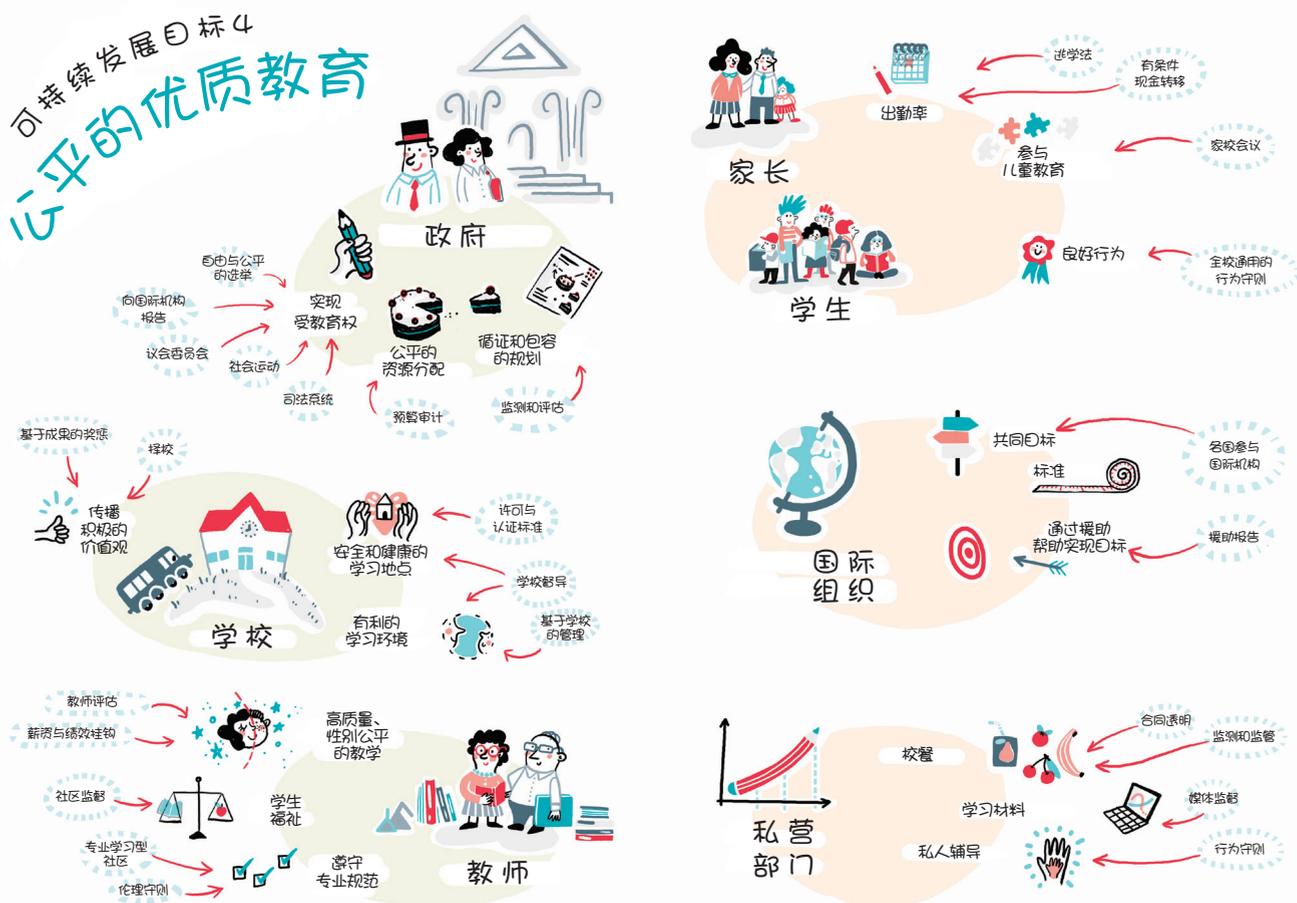
各种社会政治趋势已经使教育政策转向更加强调问责。二十世纪下半叶，教育迅速扩大，致使教育系统越来越难以管理。高收入国家政府部门应对该挑战的一项对策是，不仅在教育领域也在其他领域，将投入管理改为成果管理。在更加注重成果的同时，还制定衡量指标和标准化工具，以便能够将地方政府和学校加以比较。

随之而来的一项相关发展，是权力下放，以增强地方对教育提供的控制，而中央政府继续负责供资、监测和监管。此外，在一些国家，人们对公共教育的不满催生出一些政策，使教育的提供多样化，创造教育“市场”，而家长可以根据为激发竞争、提升质量而公布的学校排名为孩子选择学校。此外，信息的普遍获取鼓励公民要求增加透明度。

一些高收入国家曾经采取行动，推行以学生的考试成绩来衡量和评价业绩的问责政策。学生的成绩越来越与惩罚和奖励挂钩，作为评价教师业绩和学校质量的依据。

图1:

目前如何追究所有教育行为者的责任



资料来源：《全球教育监测报告》

但如果问责是为了帮助确保更包容、公平和优质的教育系统，则需要采取灵活方法，明智地利用现有信息。问责机制在某些情况下、针对教育的某些方面可能是有效的，而在其他情况下、针对教育的其他方面却是有害的。

问责对于改善教育系统非常重要，但对有些假设需要加以质疑。鼓励为问责而问责是误导。应将问责理解为实现目标的一种手段，即实现可持续发展目标4的具体目标的一项工具，而非教育系统的目标本身。

《2017/8年全球教育监测报告》就以下方面的全球证据进行审查：针对教育领域各主要行动者的往往相互依存的问责机制，这些机制在实现可持续发展目标4中的实效，以及有助于行动者履行各自责任的必要支持环境。

“ 应将问责理解为实现目标的一种手段——实现可持续发展目标4的具体目标的一项工具，而非教育系统的目标本身。 ”

问责政府

各国政府最终对全球教育目标的进展负责。无论是穷国还是富国，都要求政府对教育承诺、计划、实施和成果负责。

政府对教育负有法律责任

所有国家都至少批准了一项涉及受教育权利的具有法律约束力的国际条约。各国政府有责任尊重、保护和落实这一权利。目前，82%的国家宪法载有关于受教育权利的条款。在仅超过一半的国家里，这项权利可以诉诸司法，赋予公民向法院控告政府侵权的法律权能（图2）。

国际报告程序对政府问责影响不一

已经批准联合国与教育有关的七项核心人权条约中的任何一项条约的国家，必须定期报告为履行义务而采取的措施。七项核心条约之一是《联合国残疾人权利公约》，它要求在各级教育中建立包容性制度。它促进在残疾人教育上采取基于权利的方法，为政府问责奠定坚实的基础。《残疾人权利公约》对建立国际和国家执行和监督机制作出了规定。各国必须收集数据并向联合国残疾人权利委员会报告。

尽管迄今为止已经提交的86份国家报告中大多数报告均称，宪法、法律或政策明确提及残疾人的受教育权利，但很少有报告对残疾一词作出定义。明确国际定义的缺乏，会使制定计划和遵守国际标准变得更加困难。同样，42个国家的宪法、法律或政策明确提及全纳教育，表明放弃特殊学校而支持正规学校全纳计划，成为一种趋势。但政策并不总是切合实际。

非政府组织的平行报告可以影响到联合国各人权条约委员会的结论。例如，菲律宾有关公共教育供资不足和私立学校不受监管的平行报告，在委员会的建议中得到了反映。

图2:

公民应当能够就侵犯受教育权利的行为将其政府诉诸法院



各国还报告实现可持续发展目标的进展情况，但这种报告是自愿的。迄今为止，已经有44个国家提交了进展审查报告。2019年联合国全球专题审查“增强人民权能，确保包容性”，将仔细审查可持续发展目标4。采取以国家为主导的自愿方法实行变革是否有效，仍有待观察；外部执法机制的缺失可能会延缓进展。

“在86个国家中，有42个国家的宪法、法律或政策明确提及全纳教育。”

公民可以通过政治进程迫使政府履行承诺

政治进程促使官员回应公众的要求。一种机制是自由公平选举。1975年至2011年期间，有169个国家举行了890次国家领导人选举，其中469次被认为是自由公平的。百分比从1975年至1985年的70%下降到2001年至2011年的45%，部分原因是新兴民主国家出现了选举（图3）。

公共教育支出随着转向民主和开放而增加。不过，如果教育政策失败或不得力，选民仍难以确定系哪位当选者所为并由此追究其责任。简单的竞选承诺可以将注意力和投资从更为重要的教育问题上转移。政府往往倾向于关注和提供看得见的教育基础设施，而不是那些不那么有形可见的教育投入，如职业发展。

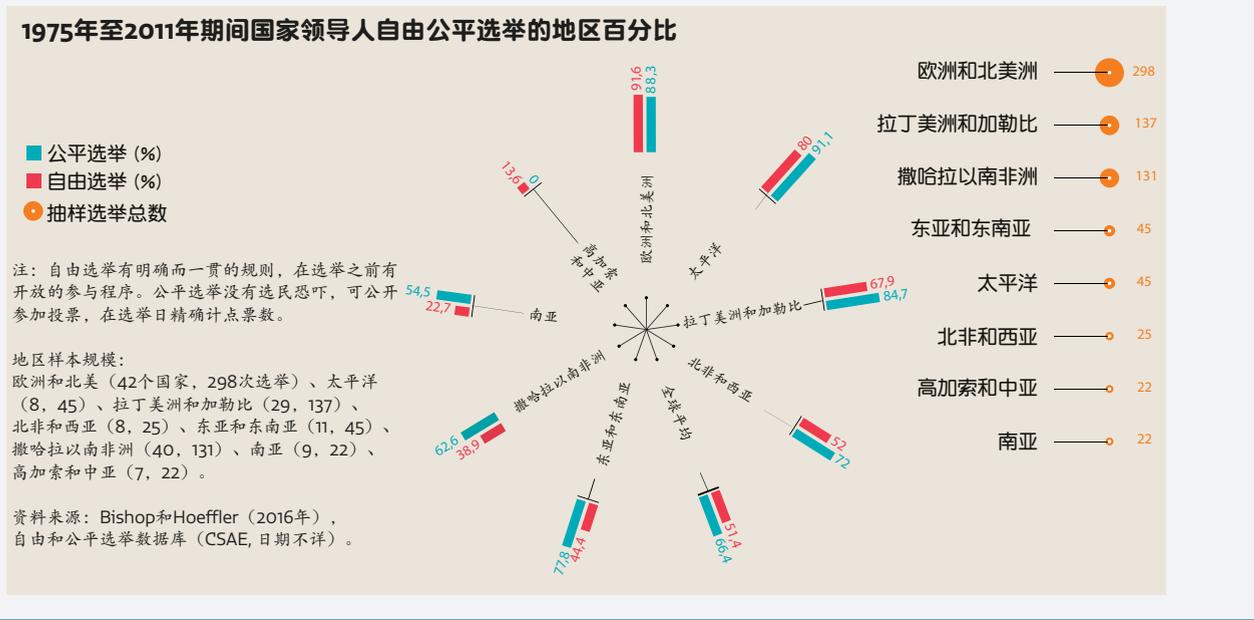
有人认为选举竞争激励负责任的行动，但证据并不明确。在巴西，面临连任竞选的市长挪用的资源比任期有限的市长少27%。相比之下，在大韩民国，转向直接选举地区教育主管，并没有显著改变教育支出或学业完成率或入学率。

公民还可以通过社会运动向政府施压

选举不是使政府负起责任的唯一政治机制。公民行动也可以向政府施加压力，例见智利和南非争取降低大学费用的学生运动成功案例。

图3:

通常不可能通过投票迫使不履行承诺的政府下台



民间社会组织采取各种策略，包括法律机制、调查和其他研究、公开数据、联盟建设和媒体宣传运动。阿根廷公民平等和正义协会将布宜诺斯艾利斯市政府告上法庭，指控其不理睬关于获取幼儿教育相关信息的请求。

调查收集了能够突出政策缺陷并倡导改革的材料。在许多国家，包括肯尼亚、巴基斯坦和塞内加尔，由公民主导的调查评估儿童的基本阅读和算术技能，这些调查被用来迫使政府改善教育工作。

一些民间社会组织联盟，如孟加拉国的普及教育运动势头强劲，增加了对政府的压力，要求增加教育资源等。1994年首次在班加罗尔使用的公民报告卡，已被包括卢旺达在内的其他一些地方采纳。

在包括印度和坦桑尼亚联合共和国在内的一些国家，民间社会组织通过跟踪和分析预算，监测政府的支付和支出，在打击腐败行为方面，在评估是否按预算和计划分配和支出资源方面，发挥了重要作用。

残疾人组织可以游说政府进行改革。非政府组织和独立人权机构可以提供信息并提高认识。残疾人组织帮助监测86个报告国家中50个国家执行《残疾人权利公约》的情况，但仅在29个国家参与了国家审查。缺乏能力是参与的一个障碍。

“
残疾人组织参与监测86个报告国家中50个国家执行《残疾人权利公约》的情况。
”

教师工会是更广泛的民间社会的一部分，但也有其独特的声音和作用。它们可以支持或抵制教育改革，促进就政府不愿处理的敏感问题开展对话，从而为问

责政府提供帮助。正式将工会纳入决策程序，可以增强问责和教师的支持，同时改善工会与政府之间的关系。然而，遗憾的是，并没有就改革经常征求工会的意见。在50多个国家的70个工会中，超过60%的工会从未或很少有机会就教材的编写和选择被征求意见。

“在50多个国家的70个教师工会中，超过60%的工会从未或很少有机会就教材事宜被征求意见。”

媒体在反映关键教育问题方面作用重大

公民需要有效的信息使政府负起责任。媒体可以充当政府的监督者，帮助公民评估政府的表现。它也是民间社会组织宣传其工作和将公平等问题纳入公共议程的渠道。国际、国家和地方媒体已经发布公民主导的评估的结果，以说明在确保所有儿童获得基本技能方面面临挑战。

媒体还报道了一些智库、大学和政府机构的研究成果。增加有关公共资金支出情况的媒体信息，可以帮助增强公民的权能，向教育官员施加更大压力，使之采取负责任的行动。在乌干达，一所学校由于离报纸销售点的距离减少了2.2公里，获得的资金比例增加了近10个百分点。

虽然传统媒体在向公众解释复杂问题方面仍起到重要作用，但社交媒体用户能够广泛分享信息，未加编辑、不经记者过滤，在某些情况下也不受政府审查。在教育政策往往快速变化的时代，社交媒体可以履行的职能很重要。

然而媒体也需要独立、负责，并能够提供相关信息和反映各种社会观点。直接参与研究、分析、组织和撰写或播放新闻的媒体工作者，应具备报告教育问题的技术专长，并具有可信度。

有明确责任界线的可信教育规划是重要的工具

一旦政府宣誓就职，其教育规划文件即因确定官方承诺并明确责任划分而成为问责的依据。政府通常为教育部门制定多年战略计划，但年度业务计划通常对规划和协调至关重要。

赋予所有利益攸关方更多正式权力的体制机制可以加强问责。建议成立政府和非政府利益攸关方联合指导委员会，赋予其评估和核准部门计划的正式权力。然而，如果存在能力问题，利益攸关方可能并不一定代表所有成员。

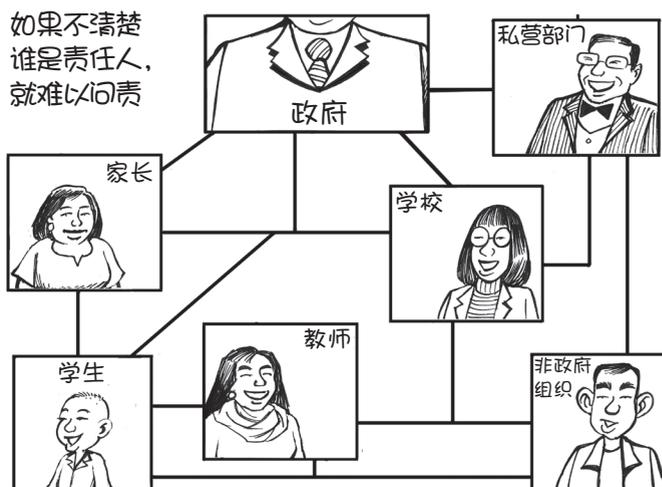
“指派专家、顾问或捐助方快速起草计划的政府有可能会损害当地的自主权和投入。”

真正的参与式教育规划可能需要耗费很长时间。政府可能难免要指派专家、顾问或捐助方快速起草计划，避免旷日持久的磋商。这种走捷径的方法，有可能会损害当地的自主权和承诺。受援国应注意避免由捐助方垄断规划。

明确划定的责任很重要，特别是在权力下放的制度中，因为在这种制度下，责任往往没有明确的定义，互相重叠，模糊了问责界线。权力下放的行政机构，特别是低收入和脆弱国家的此类机构，往往缺乏战略规划能力。

在若干中等和低收入国家，采用基于绩效的有条件资助来增强地方政府的能力和透明度，已经改善了财务管理。在坦桑尼亚联合共和国，达到获得资助资格最低条件的机构3年内从50%上升到了90%。

但命令地方为中央决定的结果绝对负责，也会产生负面的后果。过度审计的文化会掩盖责任，减少合作，破坏创新，并使服务提供者重点关注目标而不是改进。



在编制预算时加强监督可以确保资源分配到优先领域

增强利益攸关方参与预算编制和审查计划支出的权能，可以改善资源分配的公平性。

预算审查是立法机关的首要职能，需要时间和专家意见。正如在印度尼西亚和肯尼亚所做的那样，民间社会组织可以帮助它们评估拟议的预算，并为审议工作提供信息。规划式预算而不是项目单列式预算，有助于立法者更有效地评价支出。

横向问责可见成效

立法委员会、监察员办公室和法院是横向问责工具的例子，它们代表公众的声音，质疑行政部门的越权行为。内部及外部审计是有效的预算执行问责工具，有助于减少浪费、分配不当和腐败。但它们需要有足够的力量。

“新西兰、挪威、秘鲁、美国和赞比亚的立法机关设有教育委员会，它们负责详查政府的行动，审查法律并提出改革建议。”

立法委员会履行重要的监测职能。缺乏独立性、能力或权威，可能限制其推动变革的能力，但具有教育专业知识的立法委员的审议可以改善分歧较少问题的政策提案。新西兰、挪威、秘鲁、美国和赞比亚的立法机关设有常设教育委员会，它们负责详查政府的行动，审查法律并提出改革建议。在联合王国，86个案例中，委员会提出的建议与政府的政策措施相同或相似的达20个，特别是在制定改革视察制度的立法规定方面。

监察员办公室接待希望投诉政府的公民。当公民不便与政府官员接触时，它们尤为重要。2010年，有118个国家设有监察员。监察员办公室往往处理在政治上有争议的问题，可能会因此与政府发生冲突。在拉丁美洲，1982年至2011年间，监察员即使没有制裁权力，其存在也有助于改善获得教育、保健和住房的机会。在印度尼西亚，监察员办公室在曝光向学生出售试卷和在手机上共享答案的作弊事件上，发挥了重要作用。

民间社会组织和公民可以加强外部审计。在智利和大韩民国，在线公民投诉和建议，突显出需要审计方关注的一些领域。公共支出跟踪调查，使民间社会组织能够对支出进行社会审计。然而，这些往往是捐助者驱动的一次性干预，很少能够带来长久的实质性变化。

建设机构诚信文化是反腐的关键

腐败可以发生在办学的所有方面，从财务和服务采购到机构认证、教师管理、考试、奖学金、研究和教科书。无论是涉及成为重大新闻的挪用公款行为还是根深蒂固的低级贪腐，其影响都远远不止是会计损失，它关涉到获得教育的机会和服务质量。腐败使政府的资源分配决策发生偏差，生产率降低，公共收入减少。

世界银行研究了资金从中央向地方政府再向学校转移过程中的流失，为该领域的许多工作提供了启发，但追踪服务点的资金接收情况仍然是个挑战，特别是在没有明确的分配规则时。子虚乌有的“影子”教师和“影子”学校是一个复杂而富有争议的话题。仅在2016年上半年，尼日利亚就有8000起指控，其中既涉及吃空饷的“影子”教师，也涉及一些教师获取超出本人正式工资的收入。

在巴西完善教育平衡基金机制改革之后，联盟总审计长办公室通过对该国120个市和4个州的视察，仍发现49起招标程序违规，28起合同执行异常，21起从账户“提取现金”。

外部观察员可能无法觉察一些触目惊心的做法，其规模也难以核实，例如冲突局面等具有挑战性的环境中发生的情况。在阿富汗古尔省，虽然教育部门在支付教师的工资，但在740所学校中，大约80%的学校并没有运作。

一些根深蒂固的腐败往往无人发现。在孟加拉国公共支出跟踪调查中，大约40%的区和街区负责小学教育的官员承认“快速付款”给会计主管以报销支出费用。这些付款可能并不涉及公共资金的实际或直接流失，但它们怂恿官员以其他方式补偿费用。

揭露违规行为是不够的，法律规范和结构也需要配套完善的监督机制，包括强大和独立的审计机构、开放的信息系统以及便利媒体监督和非政府组织参与的环境。腐败案发之后，警察和法院在跟进工作中发挥关键作用。

教育的监测和评估应当系统化

监测和评估可以促进政府问责。要想发挥作用，监测必须报告预期成果，数据必须准确并定期收集。然而，监测和评估系统往往各自为政。各机构的数据收集方法和频率各不相同，数据可能并非集中编制，也可能无法比较或获取。

“
在209个国家中，有108个自2010年起至少发布过一次国家教育监测报告，但全世界大约只有六分之一的国家定期发布此类报告。

对政府而言，整合信息的一种方式是在履行对立法机构或国际组织等机构所承担的义务，编制国家教育监测报告，并帮助公民要求政府承担责任。在209个国家中，有108个国家自2010年起至少发布过一次国家教育监测报告，但全世界只有大约六分之一的国家定期发布报告。

”

“

在现有国家教育监测报告中，只有三分之一涵盖成人教育。

”

国家教育监测报告在较为富裕的国家更普遍一些，但多米尼加共和国和摩尔多瓦共和国等中等收入国家以及乌干达等低收入国家也编写报告。几乎所有报告都涵盖初等和中等教育。大约四分之三涵盖幼儿保育和教育，三分之二涵盖高等教育，三分之一涵盖成人教育。

报告的侧重点各不相同。大约60%的报告主要侧重于介绍所采取的行动，25%侧重于评估当前情况，反映与各种国内背景相关的问责关切。报告也可能侧重于说明支出情况。

有些报告，如德国的Bildungsbericht（“教育报告”）是法律要求向公众报告的一部分，一般侧重于说明行动或支出情况。巴拿马教育部按法律规定发布公共管理透明度年度报告。在菲律宾，预算法“增加透明度和执行问责制”的“透明度封印”规定，要求所有国家政府机构官方网站，根据国家预算通告的明确指示，发布过去三年的年度报告。

有些监测信息可能需要委托外部机构收集或由工作受到推崇并公认不受政府控制的机构编制。在过去十年里，哥伦比亚、厄瓜多尔和墨西哥等拉丁美洲国家成立了自主评价机构，并通过实践或新的法律规定强化了它们的责任。可持续供资是它们能够有效发挥作用的关键因素。

在受援国，汇集了政府、捐助者、民间社会行动者及其他利益攸关方的年度联合部门审查目前很普遍。然而，它们也有不足之处，因为参与不够广泛，缺乏执行建议的计划，议程往往由捐助者推动。

问责学校

学校和其他教育培训机构正式向政府负责，非正式地向家长和学生负责。许多国家将决策权下放给地区和地方学校当局，鼓励自下而上问责和自上而下问责。强调问责给学校带来了若干挑战。

政府管理条例有助于监测学校质量

世界各国政府的教育管理条例各不相同。例如，虽然为《全球教育监测报告》而审查过的71个系统几乎全都有教师资格管理条例，但只有不到40%规定了最高学生/教师比率（图4）。管理条例可以使教育机构负起责任，但实际上可能并不奏效。在较贫困国家里，许多学校由于自身无法控制的原因，达不到现行条例要求。例如，在塔吉克斯坦，资金不足意味着尽管条例俱在，但许多学校冬天仍供暖不足。

传统上，学校督导监测遵纪守法情况，其有效性取决于督导员的技能。一些研究表明，从督导中感受到强大问责压力的校长会采取行动改善业绩。

较贫困国家的许多私立学校不受监管

私立学校有所扩大。2005年至2015年间，私立学校入学率超过20%的国家数量有所增加（图5）。在撒哈拉以南非洲和南亚的一些国家，许多私立学校不受监管，特别是针对贫困人口的低收费学校，它们增长迅速，政府方面却管理滞后。一些学校没有办理注册，以逃避限制过严的监管。规范私立学校以求更加公平，需要采取一致行动。

图4：
世界各国政府的教育管理条例各不相同

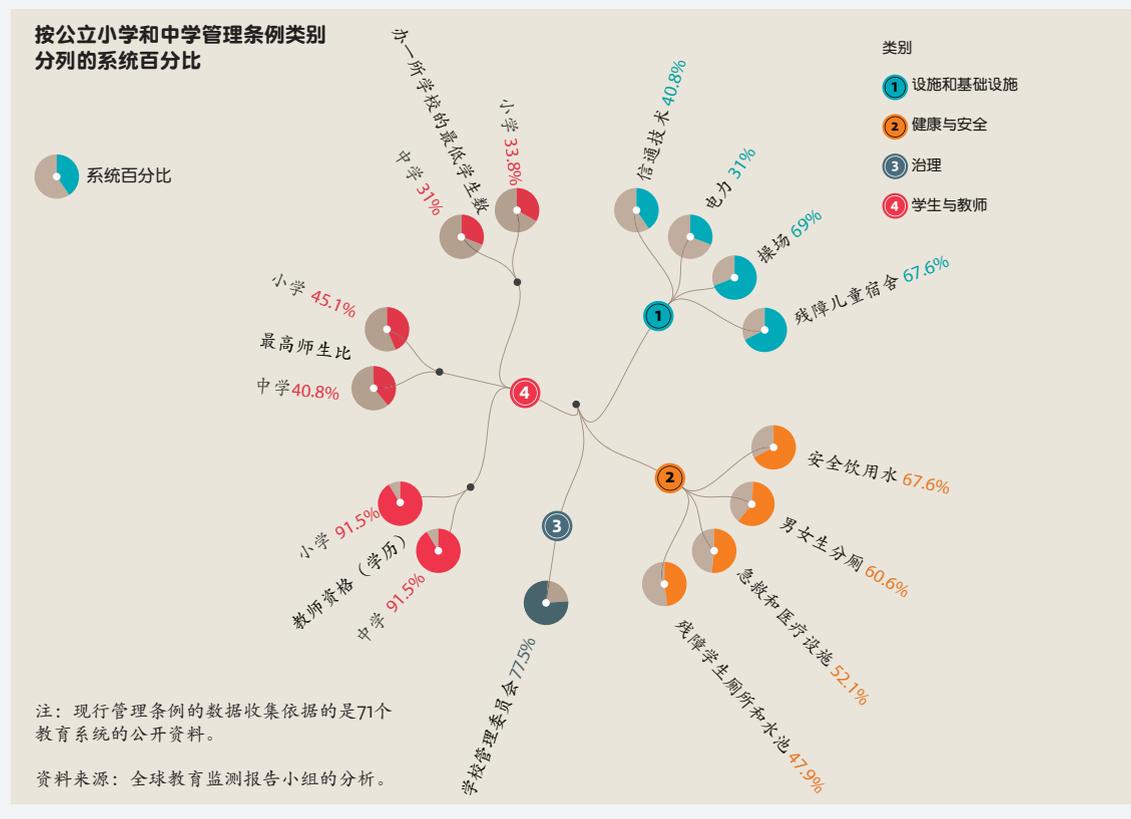
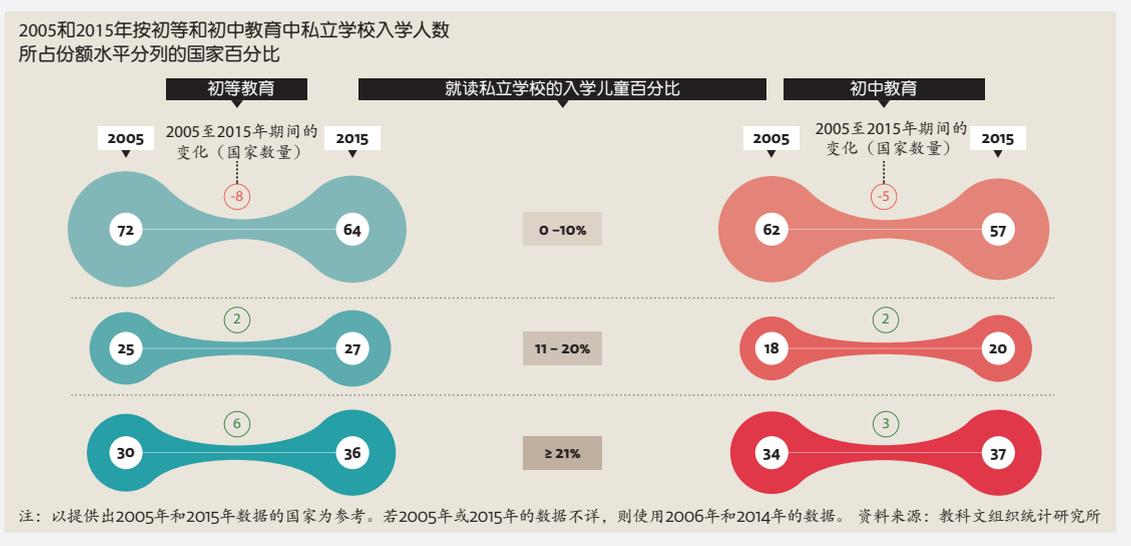


图5：
小学和初中教育中私立部门的入学率有所增长





当强大的私立教育链迅速扩大时，薄弱的监管环境尤其成问题。布里奇国际学院在5个国家开办了500多所学校。肯尼亚和乌干达的督导报告了教师不合格、基础设施不足和课程未经授权的情况，法院支持有关部委采取行动关闭了一些学校。

侧重于教育质量的督导受到欢迎，但难以实施

督导工作的重点正越来越多地从遵守监管标准转向评价学校的教学和学习质量，在较富裕国家尤为如此。然而，这种支助职能很难顺利执行。较贫困国家的督导系统面临着资源和能力的限制。在南非，

上级人员抵制督导工作改革，部分原因是让人想起历史上的种族隔离督导。在许多情况下，改进督导工作需要时间。截至2015年，安哥拉只有45%的督导人员接受了始于2010年的改革培训。

幼儿教育的质量保证侧重于容易观察到的方面

尽管幼儿教育对儿童全面发展非常重要，但世界银行2010年至2015年期间的“改善教育成果的系统方法”表明，在34个中等和低收入国家中，只有14个国家建立了幼儿教育标准和合规监测系统。

在质量保证方面，各国往往青睐易于衡量和观察的业务特征，如基础设施和学生/教师比率。即便如此，各国往往也如伯利兹、印度尼西亚、尼泊尔和斯威士兰等国一样，难以系统地监测合规情况。

其他一些系统试图评估教学的更细微方面。在智利，所有市立学校的教育工作者每四年接受一次按照“良好教学框架”标准进行的评价，其中涉及自我评价、外部观察、同侪互评和综合评价。被评为“不合格”的教师第二年重新接受评价，若没有取得进展，则禁止从事教学工作。

一些工具，如“幼儿环境评级表”，有助于评估教师与儿童之间的互动质量。该评级表在美国开发并广泛使用，经过调整后推广到了其他一些高收入国家，包括德国和意大利。

幼儿发展的直接衡量标准可以支持质量保证程序。纵向研究“成长在苏格兰”，旨在将3组共14000名儿童的早期经历与后期成果联系起来，研究结果用来重新设计幼儿保育和教育政策。

社区的贡献，特别是父母的贡献，对于确保幼儿保育的质量至关重要。在法国，全国家庭补贴基金根据父母满意度调查制定常规晴雨表，当选父母代表为总理事会幼儿事务委员会提供支持。

“在34个中等和低收入国家中，只有14个国家建立了幼儿教育标准和合规监测系统。”

高等教育质量保证机制反映了各种不同的目标

虽然许多低收入国家尚未建立国家系统，但各国的法律框架都规定单个或多个国家机构负责高等教育质量保证。《里斯本公约》等地区安排促进了国家质量保证体系的建立，各国还将地区标准纳入国内法。

质量保证评估涉及标准设定、机构自评、外部专家及同行评审、评价报告和上诉程序。无论是规范性还是建议性标准，均涵盖高等教育的投入、活动和产出。中国的本科教学评估标准包括8大领域19项指标：办学指导思想、师资队伍、教学条件与利用、专业与课程建设、教学管理、学风、教学效果和特色项目。

“ 高等教育的质量保证涉及标准设定、机构自评、外部专家及同行评审、评价报告和上诉程序。 ”

质量保证机构通过年度报告、数据库、地区及国际机构登记以及国家信息中心自我问责。国际高等教育质量保证机构网络发布了一部最佳做法手册，以鼓励问责和透明；从哥斯达黎加到阿拉伯联合酋长国等18个成员国已经奉行其“良好做法准则”。然而，问责报告中的许多信息并没有向高等教育专家以外的人员广泛传播。

涵盖跨国高等教育的监管框架主要侧重于为机构提供支持。国际学生往往不了解自己的权利，并且信息可能也难以获取。各国应优先考虑确定声名狼藉的办学机构，提醒求学者加强了解，并鼓励学生机构宣传优质办学机构。

许多奖学金计划定期向捐助者报告资源的支出情况，但如果也及时向学生、家庭和大学提供相关信息，它们的报告会更加有用。评估计划影响并收集大学和校友反馈信息的纵向研究很有用。例如，联合王国的英联邦奖学金委员会对获奖者进行调查，并利用调查结果来指导今后的计划设计。

政府应对确保负担得起的高等教育机会负责

由于学生升学率提高和非全日制学生人数增加，高等教育入学率一直稳步增长。

各国政府使用国家立法框架来促进高等教育的公平性和可负担性，但保证普及高等教育的国家很少。这样做的国家包括厄瓜多尔、希腊和突尼斯。许多保障高等教育机会的法律，包括巴西和老挝人民民主共和国的此类法律，禁止歧视并鼓励少数民族和弱势群体接受高等教育。

由于高等教育需求增长，政府通过增加学杂费或鼓励私营部门办学，将部分费用负担转移到了个人身上。然而，即使不收学费，也不足以确保人人负担得起。没有额外的支助，免费普及最终仍将是补贴富人。例如，菲律宾于2016年取消了公立大学的学费，但这些大学已经开始吸引较富裕家庭的学生。

“ 学费应与财政援助计划相结合，可以包括赠款、贷款和税收优惠。 ”

学费应与财政援助计划相结合，可能包括资助、贷款和税收优惠。为低收入学生提供贷款偿还援助，可以帮助增加负担得起的选择。面向低收入人群至关重要，但与许多低收入国家一样，在家庭经济衡量标准不那么可靠的国家，可能很难进行经济能力检测。

技能提供者和认证者对学员和雇主负责

一个健全的专业技能发展质量保证体系，有助于使当局和服务提供者对工人和雇主等受益人负责，以及彼此之间互相负责。

技能发展资格制度需要协调一致的治理，以及勾勒出明确目标的共同框架。将劳动力市场的需求和提供者的供应联系起来的一种方法，是让雇主和社会伙伴参与制定框架，尽管这并非总是很容易做到，例如在波兰和突尼斯。

非政府培训提供者的数量不断增加，它们的认证和运作应遵守监管标准和程序。与高等教育一样，认证是一个质量保证程序，通常是外部的政府或专业机构据此确认提供者已达到设定标准。

为了实现在2022年之前培训4亿人的目标，印度雄心勃勃的技能发展计划必须确保认证是透明的，学员充分受益，认证申请人用个人专用的识别号码进行登记，不出现向未经认证的提供者非法转包情况。政府需要防止学员听信承诺提供就业机会并收取相应费用的虚假宣传。同样，在澳大利亚，参议院的一项调查，考察私营培训提供者的市场营销在介绍所获学历资格的价值时是否误导申请人，特别是弱势群体。

监测可以改善成人扫盲计划中的问责

成人识字和算术扫盲计划中的问责，因各种计划、提供者、资金流和感知目标而变得复杂。即便如此，各国正在越来越多地设定质量标准和成果预期。监测系统变得越来越普遍：教科文组织“有效的识字和计算能力做法数据库”中的所有200多个成人识字和算术扫盲计划都开展了一些监测和评估工作，通常是作为计划管理和执行工作的一部分。

收集财务数据有助于政府追究非政府提供者对质量和资源分配的责任。南非的Kha Ri Gude（让我们学习）扫盲计划与私人公司签订了财务会计和报告合同，并更新管理信息系统的学习者和教育工作者数据库。教师的工资取决于支出和出勤数据报告。2016年的一次审计发现，志愿者涉嫌因为多报所服务学员人数而获得补贴。

监测扫盲计划成果有助于确保问责。实地访问评估是一种方法，例如巴基斯坦就使用过。其他方法包括形成性和总结性战略，如测试、口头介绍和自评。

高收入国家通常使用标准化的国家评估框架和工具来评估成绩，有时还与公共资金联系起来，美国的情况就是这样。包括伊朗伊斯兰共和国和墨西哥在内的一些中等收入国家提供为每个区自动生成的在线期末考试。其他一些国家更多地依靠班级协调员进行形成性和总结性评估，而不是系统地核对供分析的数据。有些计划在评估学习成绩时超越了从狭义上理解的读写能力。法国“消除文盲”计划，评价参与者的自主性、信心、动力、日常生活互动和认知发展。

使用学生层面的学习数据问责学校成本昂贵……

政府越来越有兴趣收集关于学校和学生学习成果的数据。原则上，这种信息应使国家、地方和学校层面的教育负责人能够作出循证决策，只要信息质量好，并且这些负责人具有独立于政治利益之外的决策权。

“
教科文组织一个数据库中的所有200多个成人识字和算术扫盲计划都进行了一些监测和评估。
”

总结性评估结果用于个人层面，可作出有关学生入学和升级的决定；用于机构层面，可找出学校彼此相对的位置，确定需要改进的领域。在系统层面，总结性评估结果有助于监测是否符合标准。

各国在如何使用个人学习数据方面各不相同。日本等一些国家的系统侧重于全国统一考试，可确定某一年的升级情况，但不能跨时比较学习情况。

其他一些系统对预期学习的标准作了定义，并组织评估，以根据它们编写报告。英格兰复杂而全面的学习成果评估系统依据的是国家标准、精心设计的学生评估机制和外部评估系统。所收集的数据用来帮助督导人员在访问学校之前做好准备，向家长通报情况，帮助学校领导人制定目标，确定需要额外支持的学生，并支持地方和国家当局为了问责的目的监测绩效。

不同国家评估不同的学习成果，一些只侧重语言和数学，另一些评估范围较为广泛。各国为能够进行背景比较而收集的学校与学生背景资料的种类也有所不同。在澳大利亚，包括财务、人口结构和社会教育优势在内的学校背景资料通过“我的学校”网站提供。在丹麦，教育和质量局出台了学生福祉指标。

“管理所有这些信息对教育系统来说可能具有挑战性。即使是高收入国家也需要努力避免过于简单化的解释。”

但管理所有这些信息对教育系统来说可能具有挑战性。即使是高收入国家也需要努力根据学校和学生的社会经济信息以及学校和学生是否随着时间的推移而改善作出调整，避免过于简单化的解释。各国越来越多地引入这种增值测量标准，但它们可能不够精确，需要对从中得出的结论进行调整。

“这些问题在中等和低收入国家更为严重。产生能进行可靠比较的成果信息耗资巨大，能力建设所必要的投资可能会高到令人望而却步。这些国家通常侧重的，与其说是根据标准加以比较，不如说是期末考试成绩。例如，约旦的全国考试每三年对各年级进行一次评估，但由于测试项目经常变化，不同时间的考试成绩没有可比性。已发布的报告主要是没有政策相关分析的描述性表格。此外，尽管目标是提供教学援助，但教师在理解评估结果方面没有获得任何支持。”

……没有明确证据表明，基于考试成绩的问责制可提供优质教育

在所审查的101个教育系统中，有51个教育系统公开学生的考试分数，其中17个根据它们来惩罚和奖励学校和教育工作者。然而，考试分数很大程度上由超出学校控制范围的种种因素决定。

没有明确的证据表明，根据考试分数惩罚学校能够提高学习成绩：统计数据通常显示没有任何积极的改善或改善微乎其微。美国的《不让任何一个孩子掉队法》威胁让表现不佳的学校关门。这对学生的表现几乎没有积极影响，却扩大了黑白成绩差距，促使学生，特别是表现不佳学校的学生缩小学习课程的范围，因为学校优先考虑考试科目。

学校可能会以消极的方式来适应基于成绩的问责制度，钻制度的空子，规避因不进行长期改革而受到的惩罚。调整测试题库、缩小学习课程范围、应试教学和作弊等现象，也见于澳大利亚、智利和大韩民国及其他地方，严重影响到弱势的学校和学生。

“基于成绩的问责制度可能会导致学校以消极的方式去适应，钻制度的空子，规避因不进行长期改革而受到的惩罚。”

教育领域的市场竞争会加深社会分化

一个潜在的问责机制是竞争。其设想是，如果父母可以选择孩子的学校，学校就会有压力，要表现更好，以吸引学生。

公开学校信息，使之明白易懂，是父母选择以及市场运行的先决条件。在许多中等和高收入国家的教育体系中，学校考试成绩是公开发布的。然而，在较贫困国家，信息对于目标用户来说不容易获得或理解。例如，在互联网接入量较低的坦桑尼亚联合共和国，在线报告卡查询量很少。在肯尼亚，72%的父母不知道如何使用识字和算术信息。

一些中等和高收入国家一直积极为学校创造市场。在过去25年里，经济合作与发展组织（OECD）超过三分之二成员国的择校政策有所增加。然而，有证据表明，择校政策有利于处境更好的人口。父母经常根据人口构成等因素来作出选择，这可能会导致多样性减少，加剧社会经济分化。在芬兰，择校主要是由受过良好教育的家庭进行，他们的孩子在学习上表现优异。在智利圣地亚哥，一年级学生的父母只有四分之一从终选学校名单中选出了表现最好的学校，而近70%的父母只从宗教归属方面考虑学校。

教育券计划可以实现平等择校，但它们对教育的影响好坏不一。哥伦比亚针对低收入社区的计划增加了私立学校入学率，提高了教育券接受者的成绩水平和毕业率。然而，普遍提供教育券并允许学校提高学费可能会增加教育机会上的不平等，而不会改善学生的表现。瑞典的教育券普及计划一直与日益严重的隔离相伴。智利有一个高度分层的制度。其教育券计划鼓励有选择地招收成绩优异或收入高的学生。2008年改善目标定位的改革，对提高公平性几乎没有影响。

社区可以帮助制订和监测学校政策和做法

社区进行的社会问责可以提高学校的反应能力和效率。社区监测通常侧重于基础设施、工作人员出勤情况和预算编制，但一次性干预的影响可能难以为继。在埃塞俄比亚，社区与政府合作收集学校数据和增加社区对话的做法带来积极的效果。然而，缺乏资源会威胁到这类项目的可持续性。

社区利益攸关方参与基于学校的管理，这确保决策权力和责任转移给地方行动者。在包括印度尼西亚和墨西哥在内的国家里，基于学校的管理改善了学生的成绩和出勤率。然而，如中国香港的情况那样，不愿与社区成员分担责任，阻碍了一些基于学校的管理努力。社区的代表制有时没有把边缘化群体包括在内。吸收精英加入，是尼泊尔一些基于学校管理委员会存在的一个问题。



“在择校系统中，父母经常根据人口构成等因素来作出选择，这可能会导致多样性减少，加剧社会经济分化。”

问责教师

教师主要负责教育学生。在许多国家，他们面临越来越大的压力。他们的任务复杂多样，都需要占用他们有限的时间，因此对他们问责更加困难。

提供高质量的教学是教师的核心责任

大多数国家将教师绝大部分的工作时间分配给教学。一些国家的正式教学的范围扩大到了核心科目以外，包括跨学科技能和社会、行为和情感能力。参与教学国际调查（TALIS）的教师平均每周花费大约两个小时参加课外活动，具体时间从瑞典的一小时到日本的八小时不等。教师还承担一些往往未获承认或没有回报的责任，工作积极性会因此下降。

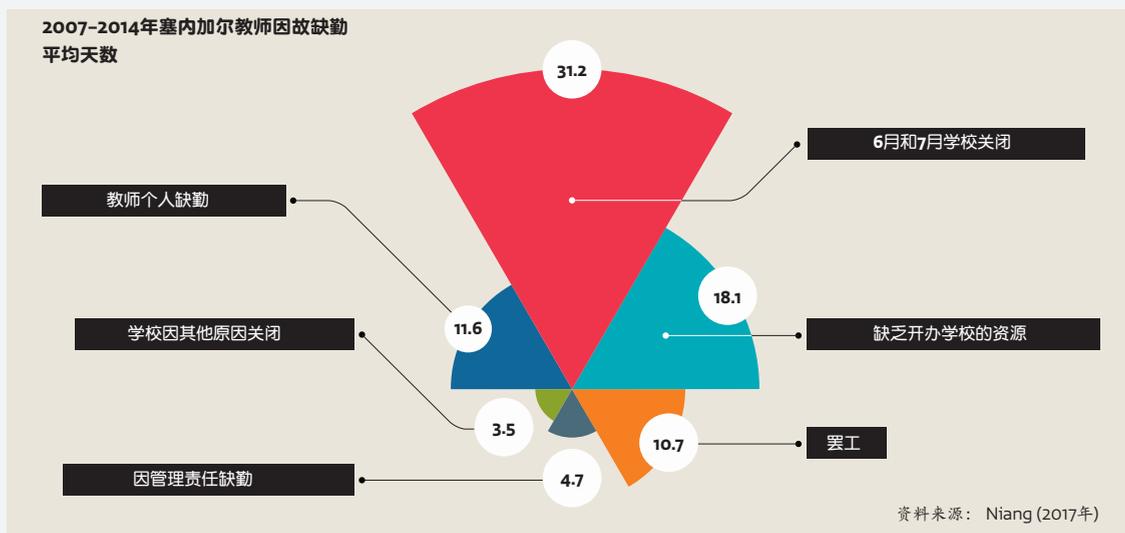
2000年代初对6个中等和低收入国家的研究表明，教师的平均缺勤率为19%。然而，教师对缺勤的责任程度往往被夸大。2007年至2014年期间，塞内加尔官方规定每年188天上课日，学生平均只上108天。缺勤的原因大多超出了教师的控制范围（图6）。印度尼西亚在2013年和2014年期间，10%的小学教师缺勤。其中有近一半的缺勤竟算作学习时间。

“参与教学国际调查的教师平均每周花费大约两个小时参加课外活动。”

评价教师的教学质量可能很难，且有多种形式

政府和公众对教师职业的信任以及教师对评价程序的信任，极大地影响到问责方法的有效性。在芬兰，教师创建和管理自己的问责政策，表明利益攸关方之间相互信任。相比之下，日本教师获得的信任度因在国际评估中表现不佳而下降，而随着外部问责机制的增加，在平均每周已经54小时工作量之外又增加了报告责任。

图6：
塞内加尔学生每年因学校关闭失去50多天上学日



合同制教学起初是为克服师资紧缺而采取的一项临时替代措施，但在信任度低下的环境中，越来越多地把短期教师合同用作一种问责机制，续签合同是为了激励改善业绩。与不设终身职位同时并存的往往是工作人员的工作量增加、公共资金减少以及工作人员和组织的权利削弱。合同制教师还往往不合格、得不到支持，工资低。

“ 教师对评价程序的信任极大地影响到问责方法的有效性。 ”

正式评价是对教师进行问责的最常见机制

大多数国家都采用各种方法对教师进行评价。在2013年参与教学国际调查的最富裕国家中，96%的教师评估使用了课堂观察法。观察通常由校长或管理团队成员来进行，结果各异。在新加坡，信息主要被用于形成性目的；在以色列，观察结果被用于宣传。在美国，评级往往疏于辨别教师的能力。可靠而有用的观察需要有细致的、可付诸行动的反馈意见。经过培训的具有学科和教育学专门知识的观察员，包括同行评议员，提供更为一致的反馈。

在2013年的教学国际调查中，83%的教师报告称，学生调查是评价的一部分。采用学生评价假定学生能够识别良好教学并如实报告教学情况。可靠性很大程度上取决于评价的目的和设计，并可能会受学生的偏好所左右。在法国和意大利，教师给学生打分越高，获得的评价就越好。老师的性别也会影响到学生的看法。

“ 学生对教师的评价的可靠性很大程度上取决于评价的目的和设计，并可能会受学生的偏好所左右。 ”

97%的教师报告称，学生的考试分数是2013年教学国际调查中教师评价的最普遍的组成部分。然而，考试分数受到许多因素的影响，包括所学课程、学生能力、家长参与以及学校文化和资源。仅凭分数这一指标不足以可靠地反映教师的教学效果。更准确的评估利用多种来源，而这在资源不足的系统可能难以做到。

教师评价越来越重要。那些认为这种问责方法可以为突出的教育问题提供有效对策的人，通常假设：(a) 所有教育行为者都商定了能够准确衡量的预期成果；(b) 责任得到明确确定和传达，负责任的行动者自己有能力影响预期成果；(c) 所选择的激励措施将刺激采取产生预期成果的行动。

但绩效薪酬对学习成果的影响有好有坏，并且可能会损害公平性。它还往往推动竞争环境出现，无意之中打击教师的积极性。一些研究表明，它对女教师造成的负面影响比对男教师造成的负面影响大。

较富裕国家高风险系统中的教师评价改善教学的能力有限。缺乏可付诸行动的反馈意见以及侧重于对改善情况的监测，可能会降低教师的满意度，导致许多教师将评价视为纯粹行政任务。

侧重于问责的教育制度没有使教师做好充分准备

目前有这样一个明确的趋势，即把教学和管理责任转移给学校。在引入更强有力的问责制度的同时，这种趋势也增加了工作量，要求教师和学校负责人具有额外的技能，这可能导致不满：在联合王国，56%的教师报告称，数据收集和管理产生了不必要的工作量。

教师需要具备评价学生表现、分析数据和利用数据指导教学的技能。但是很多教师感觉缺乏使用数据的充分准备。美国的一项研究发现，三分之二的教师缺乏使用数据改善教学的技巧，并且经常发现数据过多。

许多高收入国家越来越多地将数据扫盲纳入教师和校长培养以及专业发展计划中。然而，这类计划往往侧重于理解报告，很少有实习教师练习使用数据来促进教学。此外，各种计划往往强调技术，而非数据处理技能。

最大限度减少数据收集的重复，可以减轻教师和校长的负担。但是，将数据用于教育管理这一日益增强的趋势还带来了一些更普遍的问题。首先，学习改进情况可以程序化的想法忽略了教育的社会和文化方面。第二，强调可以监测的学习成果实际上主要是为问责制度服务，而问责制度则基于范围非常狭窄的一套学习成果。因此，尽管有用，但必须防止只看到数据的表面价值。应当更多地强调用数据诊断问题。

职业问责可以塑造教学文化

职业问责制是在教师的参与下设计出来的，并依靠他们的专门知识和职业精神。纳入职业问责的制度一般源自于公众对教师职业的信任，相信它能够提高质量的教育。

同行学习可以改善教学。常见于中等和高收入国家的职业学习社区，提供合作学习的结构，涉及与同行分享课程。澳大利亚、中国香港、日本、新加坡、瑞典、联合王国和美国采用的“课程研究”模式用合作规划、观察、分析和细化来改进授课和学生学习。在英格兰，“课程研究”鼓励教学冒险，并减少教师的孤立感。同行学习要取得成效，教师必须要有自主权，并需要大量的时间和资源投入。

大多数国家都有教师制订的道德守则，以通过公式化的职业规范提供自律准则。对24个国家的道德守则进行的审查发现，许多教师对其并不了解。缺乏明确的执行机制也会妨碍取得成效。报告机制和惩罚并不总是有明确界定。负责评价不当行为的人员应接受过培训。

公民可以帮助问责教师

社区监测在解决教师缺勤方面尤其有用。在乌干达，社区设计的报告卡减少了教师的缺勤次数。然而，依靠家长来对教师问责不是长久之计。在肯尼亚，依靠家长监测和评价教师所取得的学习成就，在干预结束一年后就已经消失殆尽。

尽管担心会出现信任和干扰问题，但更多系统正在使用技术来监测教师。巴基斯坦使用生物识别技术对26 200所学校超过210 000名教育工作人员的出勤情况进行了监测。截至2017年2月，40 000名缺勤教师及6 000名逃课教师受到了纪律处分。中国成千上万的教室有现场视频直播，这使家长和公众能够监测和评论教学做法和学生行为。有批评者担心，持续监视侵犯了教师和学生的隐私权，可能会对教学产生负面影响。

“对24个国家的道德守则进行的审查发现，许多教师对其并不了解。”

参与监测教师的做法，可能会受到社会经济状况、个人能力和教师态度的影响。弱势家长往往缺乏与教师互动的技能、知识或信心。为了使这种监测取得成功，社区成员和教师都应参与决定标准和设计问责机制，并明确界定角色和责任。



问责家长和学生

问责政策通常要求政府、学校和教师对获得优质公共教育的权利负责。但是，由于教育是一项共同的社会工作，家长和学生也应发挥重要的作用。父母不仅有责任提供一个激励学生奋进的家庭环境，而且有责任支持其子女上学，勤奋努力，好好表现。随着年龄的增长，学生更多地承担后面几项责任。

逃学法律规定了对家长和学生的处罚

逃学——未经批准不上学——是全世界普遍存在的问题。平均而言，在参加“全球校园学生健康调查”的33个国家中，三分之一13至17岁的青少年报告称在过去30天内曾经逃学，具体比例从巴哈马和乌拉圭的20%到科威特、阿曼和托克劳的40%以上。逃学给学生带来短期和长期负面后果，也与留级和辍学以及卷入司法系统有关联。

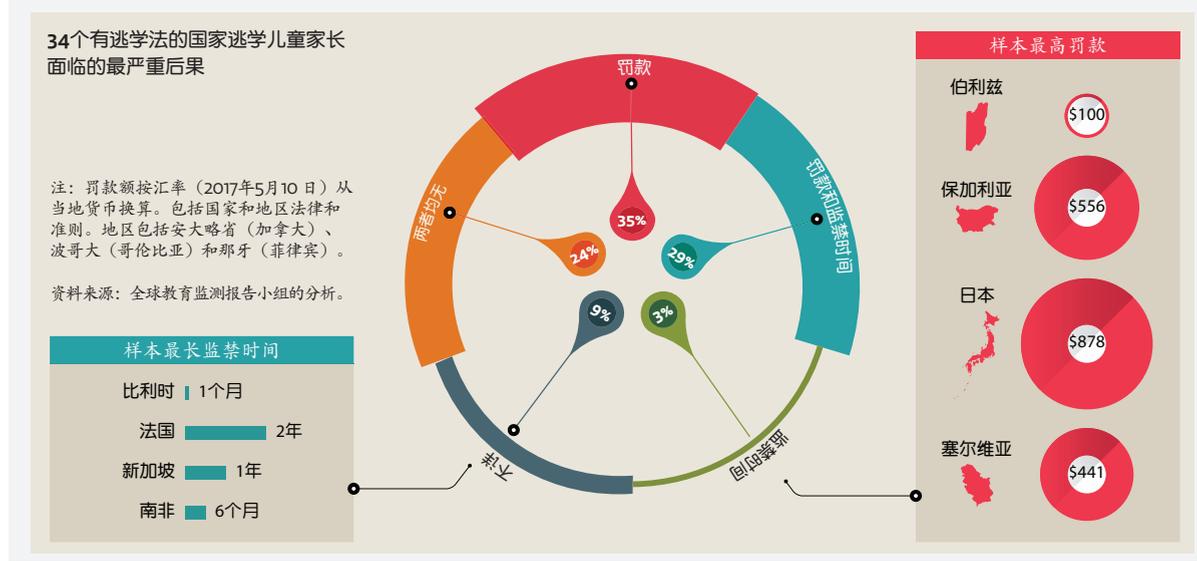
弱势学生逃学的可能性更大。虽然逃学是一个涉及各种因素的多方面现象，但父母在减少这种行为中的作用很重要。

许多国家有逃学法，要求父母对子女的上学问题负责。罚款是最普遍的处罚，但有少数一些国家适用刑事指控（图7）。严重的处罚极大地影响到低收入家庭和作为单亲家庭家长的妇女。

因此，逃学法虽然提供了法律框架，但还需要有预防支助结构作为配套。如来自澳大利亚、法国和爱尔兰的例子所示，改进父母问责，可从了解和改善学校与家长之间的关系开始。

图7：

罚款是逃学最常见的后果



有条件现金转移针对贫困家庭

有条件现金转移（CCT）为贫困家庭提供补贴，条件是父母确保其子女上学。这一做法最先出现在拉丁美洲国家，包括巴西、哥伦比亚和墨西哥，后来扩大到中等和低收入亚洲和撒哈拉以南非洲国家。在欧洲和北美洲，有条件现金转移一般适用消极激励措施，类似于罚款作用。例如，罗马尼亚在贫困家庭子女数次无故旷课后中断了其补贴。

在孟加拉国、柬埔寨、尼加拉瓜和其他一些地方，有条件现金转移提升了上学率，特别是女童的上学率。对34个高收入国家的有条件现金转移计划的审查发现了类似的结果。它们是否有效，取决于它们的目标定位、上学的容易程度和转移规模——必须足够支付上学的机会成本。

家长和学生促进安全学习环境中发挥重要作用

为了学习，儿童和青少年需要在学习环境中感到安全并获得支持。作为创造这种环境的积极合作伙伴，学生有责任确保自己的行为不剥夺他人获得这种安全和支持的权利。

“事实证明，旨在教导学生认识可接受互动策略的行为守则可以有效减少学校暴力。”

学校越来越多地使用行为守则来教导学生认识可接受的互动策略。事实证明，这类守则可以有效减少学校暴力。这种方式大多出现在欧洲和北美，但也适用于一些亚洲国家，如新加坡。

除了明确一致的学生规则和纪律标准外，针对家长的会议和培训也是降低学校暴力发生率的一个重要组成部分。家长能够直接（如帮助孩子发展同学关系处理技能）和间接（如通过家长的态度）地促进其子女的同学关系发展。

在美国，父母不当批评子女、对子女放任自流、虐待子女、互相施暴的家庭环境，与欺凌事件发生率增加有关联。在埃及、摩洛哥和突尼斯，同学伤害概率的下降与更多的父母鼓励、情感支持和亲子沟通有关联。

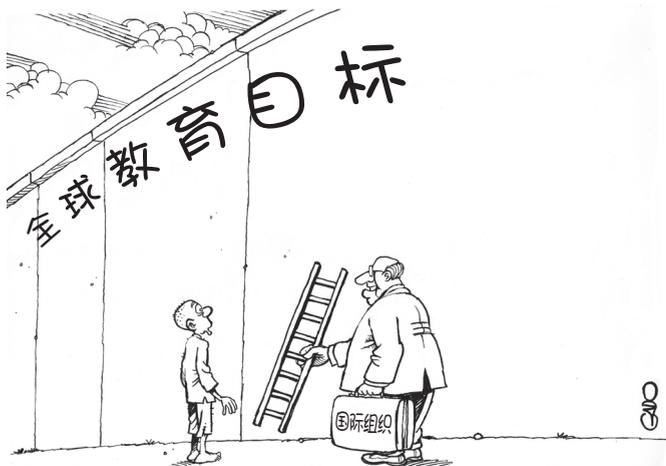
问责国际组织

国际、跨国和超国家组织，动员和支持各国达到国际标准。但对它们进行问责是一件困难的事情，部分原因是它们向多个利益攸关方负责。例如，联合国对各会员国负责，也对自身权利可能正在遭到会员国侵犯的人负责。

国际组织帮助制定共同目标

“以可持续发展议程为例，容纳各种不同利益意味着目标过于繁琐、优先排序不明确以及监测能力相对薄弱。”

国际组织应帮助会员国和其他利益攸关方制定共同教育目标并建立执行机制。它们应负责确保不同的声音在教育议程和协议中得到反映。然而，以可持续发展议程为例，容纳各种不同利益，意味着目标过于繁琐、优先排序不明确以及监测能力相对薄弱。“问责”在可持续发展目标的基础文件中明显缺失。



由于没有明确说明何人负责何事，不仅对不履行承诺的国家，而且对国际组织而言，都存在一个问责真空。对“全民教育”协调机制的评价发现，伙伴和机构角色不明确，没有问责机制。多重角色和竞争性议程导致这一情况的出现，即由于责任定义不明确，难以对任何行为者进行问责。对国际组织进行问责还需要耗费可能稀缺的资源。

虽然国际组织在制定目标并促进目标实现方面的责任在全球一级

大为减轻，但地区一级的情况可能会有所不同。在欧洲，ET（教育和培训）2020战略框架将教育作为其整体增长战略的一部分来处理。欧洲联盟利用其密集的体制结构来委派任务。欧盟委员会编制了一份年度报告，跟踪各国依目标和基准衡量而取得的进展，并与欧洲理事会一起，每五年提交一份报告，介绍优先事项和通过合作得到最完美解决共同挑战。但是，尽管有强大的机构和组织能力，协调行动的问责依然属于分散的行为。

国际组织在制定标准时必须透明

国际组织制定正规教育程序的标准，以支持协调、共识和公正。通过广泛协商制订可持续发展目标指标框架就是一个例子。另一个是《博洛尼亚进程》，它建立了一个欧洲高等教育区，将48个国家联系起来，实行共同的资格框架、学分制、质量保证标准和执行工具，以促进流动。它提供了一个问责机制，又不强制国家执行，所以受到称赞。

国际组织还推动传播正规程序以外产生的教育标准，如学习标准。经合组织国际学生评估计划已将教育政策转向成果，但也因影响到其责任范围以外的非经合组织国家的系统而受到批评。

应要求捐助方对其援助承诺负责

“ 援助的可预测性在2010年至2015年期间有所下降，涉及包容性的相互问责条件未能得到满足。 ”

一些组织的任务，包括负责通过财政或技术援助改善贫困国家的教育系统。捐助机构既要对其捐助国公民负责，也要对受援方负责，产生了可能无法同时兼顾的责任。

没有后续机制要求捐助方对援助承诺负责。2015年，经合组织发展援助委员会的28个成员国中只有6个国家履行了将0.7%的国民收入用于援助的承诺。通过诸如经合组织同行评审机制等正规程序以及媒体和非政府组织等非正规渠道，要求各组织对援助数量负责。

重要的不仅是援助数量，还有援助的成效。促进有效发展合作全球伙伴关系监测发展伙伴的活动。其2016年监测报告显示，援助报告的透明度有所改善。然而，援助的可预测性在2010年至2015年期间有所下降，涉及包容性的相互问责条件未能得到满足。强大的监测程序既没有增加援助量，也没有改善目标指向最需要的国家的情况，但很难说如果没有这些程序，集体记录会如何。

多边捐助者支付了全部教育援助的大约三分之一。非政府组织对在民主进程之外做出影响公民的政策决定表示关切。世界银行是世界上最大的教育贷款机构。在2015年股权审查之后，预计发展中国家有表决权的股份将超过50%。这是旨在增加发展中国家代表性的改革进程的一部分。

基于成果的援助未必可实现成效与问责

2005年的《援助实效问题巴黎宣言》，是为了增强捐助者和伙伴国对公民和立法机关的责任。其中一项承诺是增强成果管理制。“按成果付款”是这项努力的一部分，即在理想情况下，给予受援方更大的自主权，不用死守程序。在实际操作中，事情要更为复杂。

不同于早期将援助与所采取政策挂钩的条件形式，基于成果的计划以成果和影响为目标。它们有多种形式。世界银行的“成效规划”融资直接将支付与成效挂钩。教育领域的一个重要实例是坦桑尼亚联合共和国的“教育如今大见成效”计划，它不仅有学生/教师比率指标，而且有提高阅读能力指标。

一些计划与非政府提供方签订合同，以提供教育服务。捐助者负担按学生人头计算的服务提供成本，有时候也承担了意在激励的款项。挑战基金使各组织为援助配额展开竞争，目标是加强提供者的问责。联合国国际开发部的女童教育挑战基金，便是教育领域的一个突出实例。

对这些计划进行的评价很少。过程评价包括“成效规划”工具的评价，其中发现，与预期相反，成效主要是在体制层面而非成果层面实现。此外，影响评估遇到了将观察到的变化归因于基于成果的计划挑战，部分原因是大多数干预措施针对的是一系列成果，这使得就付款方式的影响作出评估的努力复杂化。最后，提供数据和显示成效需要时间。捐助者目前正在为改善证据基础投资。

“基于成果的融资所采用的指标也必须符合长期目标，并优先考虑公平性。”

现有证据指出了一些问题。叠加外部激励可能会损害提供方的内在动力。而由于援助水平不确定，受援方也承担风险，这使援助失去了部分意义。让提供者通过基于成果的计划自主创新有望增强成效，但如果必须确保按成果付款，提供方会不愿意改变已获信任的方法。

可衡量且具有成本效益的可核实指标难以制定。指标也必须符合长期目标。忽视公平的不适当指标，会间接鼓励把目标放在最容易达到的受援方身上。

此外，按成果付款可能会损害国家的自主权，因为这种做法源自于捐助国，不一定符合受援国家的制度。捐助者往往偏好非政府提供者，忽视加强公共部门能力的投资。根据成果提供援助还可能危及资源流动的可预测性。事实上，这种方法在最不需要的地方可能最有效：那里的教育系统具有清晰的的目的性和协调一致的目标，并承担得起风险。

问责私人营利行动者

私人营利行动者提供核心教育及辅助服务，如供餐计划和教学材料。考虑到它们对教育的影响力，必须对它们进行有效问责。

有效的学校供餐计划需要政府监督

学校供餐是世界上最广泛提供的一种社会保护。每天有五分之一儿童食用校餐。在一些国家，校餐部分或全部承包给私营公司。必须明确政府和提供者的责任、实现透明度且资金充足，私人承包才有效。

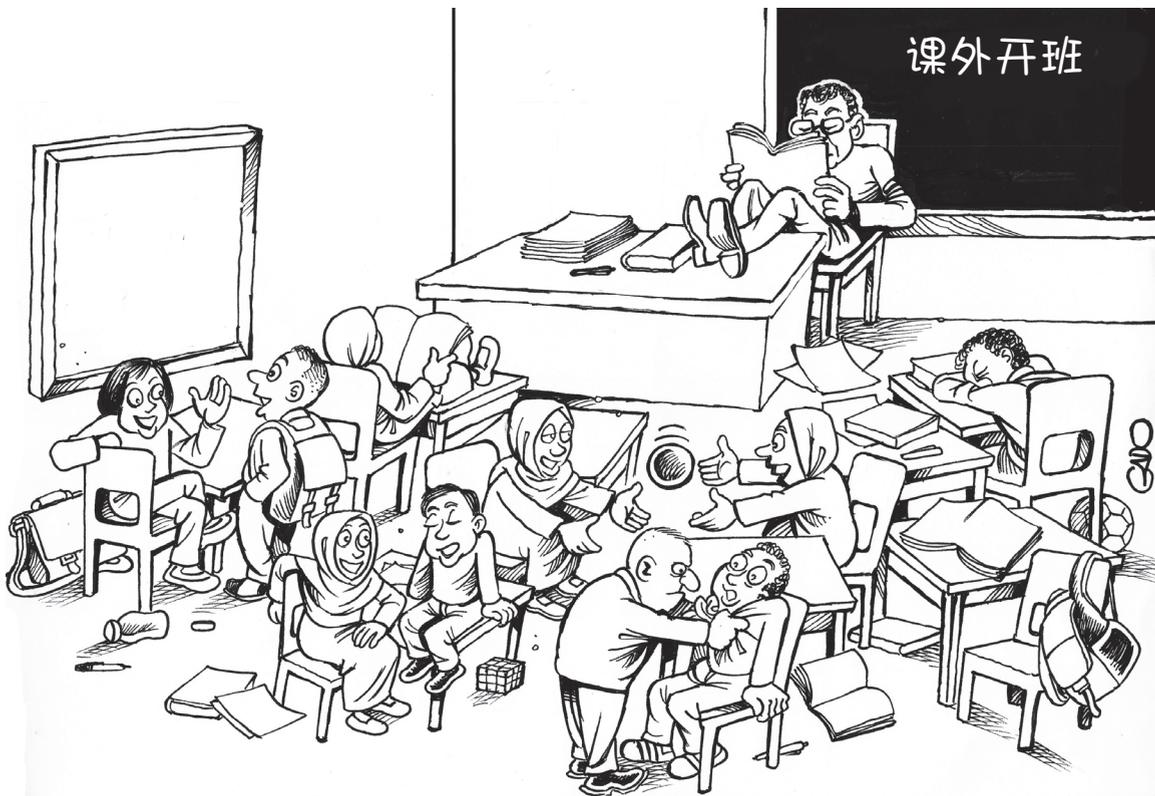
有效的政府监测，有助于确保食品供应者针对确有需要的人员。在智利和加纳，整个校餐供应链都是外包的。然而，虽然智利的营养计划得到很好监测并针对贫困学生，但在加纳，食物供应没有适当针对贫困社区，政治干预普遍存在，政府用于监测的资金不足。

“
在一些国家，校餐部分或全部承包给私营公司。
”

私人辅导会影响教育公平

私人辅导是一个全球性现象，涉及阿塞拜疆、中国和西班牙等国不同国家至少一半的受调查中学生。在大韩民国，估计81%的小学生和56%的中学生在2014年期间接受过辅导。到2022年，全球市场预计将超过2 270亿美元。私人辅导会增加学生的压力，使家庭预算吃紧。

政府主要通过提供消费者信息，与学校合作并与教师工会合作制定标准来鼓励问责。中国香港要求辅导中心必须获得许可执照，并向客户提供信息。它通过在线登记中心名单和起诉未登记中心来提高透明度。



“
到2022年，全球的私人辅导市场预计将超过2270亿美元。”

允许教师提供辅导会造成利益冲突。在尼泊尔，教师在学校上课偷工减料，借此产生更多的辅导需求。然而，许多教师提供私人辅导是为了应对工资低和教学时间不足。一些国家有关于教师参与私人辅导的管理条例。格鲁吉亚2010年的《教师道德守则》不鼓励教师辅导自己的学生，而日本禁止全职教师从事私人辅导。相反，乌兹别克斯坦允许教师辅导自己的学生。

各国政府和民间社会组织应问责教学材料提供者

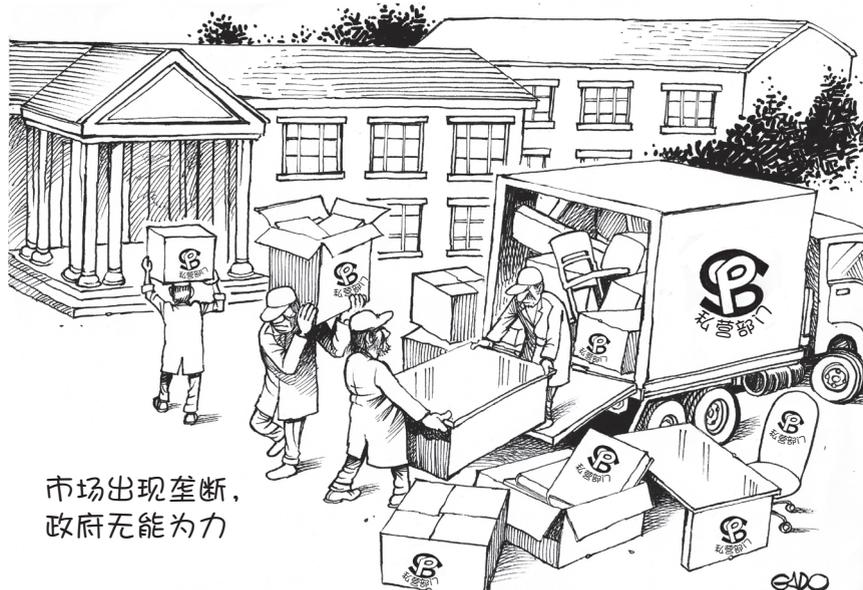
许多政府利用私营教科书提供者来减少出版和发行成本。一些公私伙伴关系具有成本效益：乌干达的一项公私伙伴关系使教科书的费用减少了三分之二。

明确的责任、媒体报道、政府承诺和社会行动，可以改善教科书的交付和编写。在菲律宾，政府采取行动，民间社会参与，双管齐下，帮助增加了教科书竞标程序的透明度，2002年至2005年期间使平均价格和编写及交付时间减少了一半。民间社会组织还可以帮助监测教科书的内容。在美国得克萨斯州，基层行动促使出版商订正了严重扭曲气候变化事实的教科书。

私营公司只对其股东负责，它们提供教育等公共产品是否会对公民负责令人关切。有人提起了反垄断诉讼，以阻止大型教育服务公司培生集团垄断教育市场。对此，该公司发起了内部问责倡议，其结果如何，2018年正式报告开始时可见分晓。

“
私营公司只对其股东负责，它们提供教育等公共产品是否会对公民负责令人关切。”

一些国家政府与私营平板电脑和笔记本电脑供应商进行了合作，以消除学生之间和学校之间的“数字鸿沟”。然而，就像泰国的情况那样，由于采购和合同执行不力，许多这样的举措惠及的是供应商而非学生。由于2015年未能实现目标，印度放弃了其Aakash计划。与此同时，供应商DataWind成为了低成本平板电脑创新的领头羊。



市场出现垄断，
政府无能为力

学生在巴西亚马孙州玛瑙斯附近的学校里学习
资料来源说明：《全球教育监测报告》/Andres Pascoe



监测可持续发展目标4的进展情况

可持续发展议程开启了新的教育监测框架。目标是真正普及，与各项具体目标的宏愿相配，突破教育管理信息系统的传统界限。然而，正如《2016年全球教育监测报告》提到的，该框架仅触及核心教育和终身学习问题的表面，特别是在与可持续发展相关的问题上。

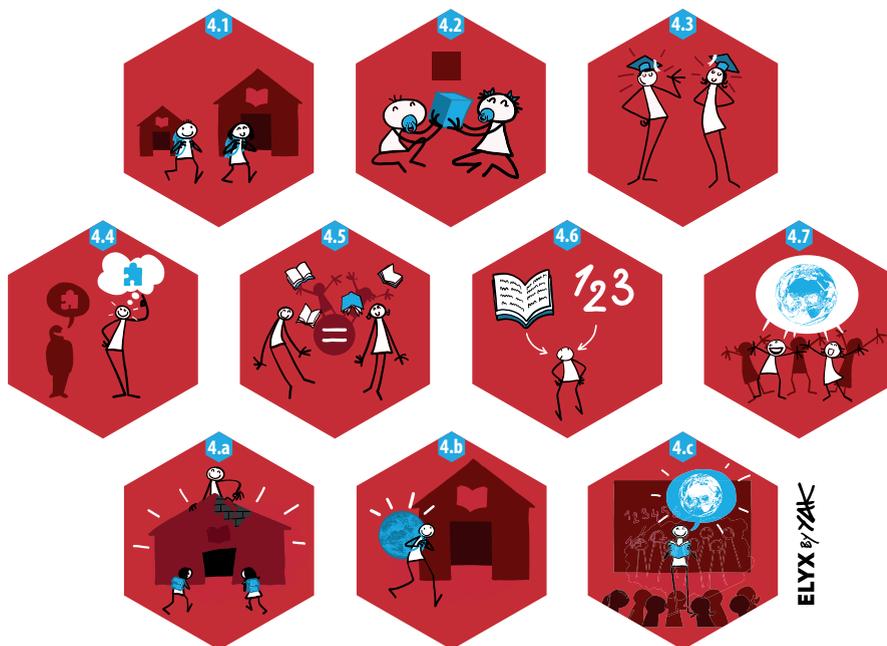
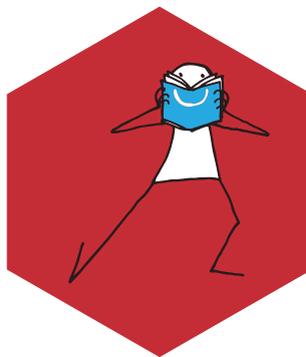
即便如此，新的监测重点依然堪称雄心勃勃，需要为制定标准以及有效利用相关工具大力调动资源，以掌握公平、优质和学习情况。让各国真正参与的协调努力代价不菲。在一个资助统计和研究等全球公益活动受到颇大限制的时代，这绝非易事。

部分体制基础已经奠定，尤其是成立了可持续发展目标4—2030年教育指标技术合作小组，其秘书处设在教科文组织统计研究所。此举旨在就各项指标的定义以及国家在整个过程中的自主权问题形成共识。然而，正如审查所示，国际社会需要投入更多努力，来确保所有指标得到明确定义和监测。

可持续发展目标4

确保全民 优质教育

10个具体目标





具体目标 4.1

初等教育和中等教育

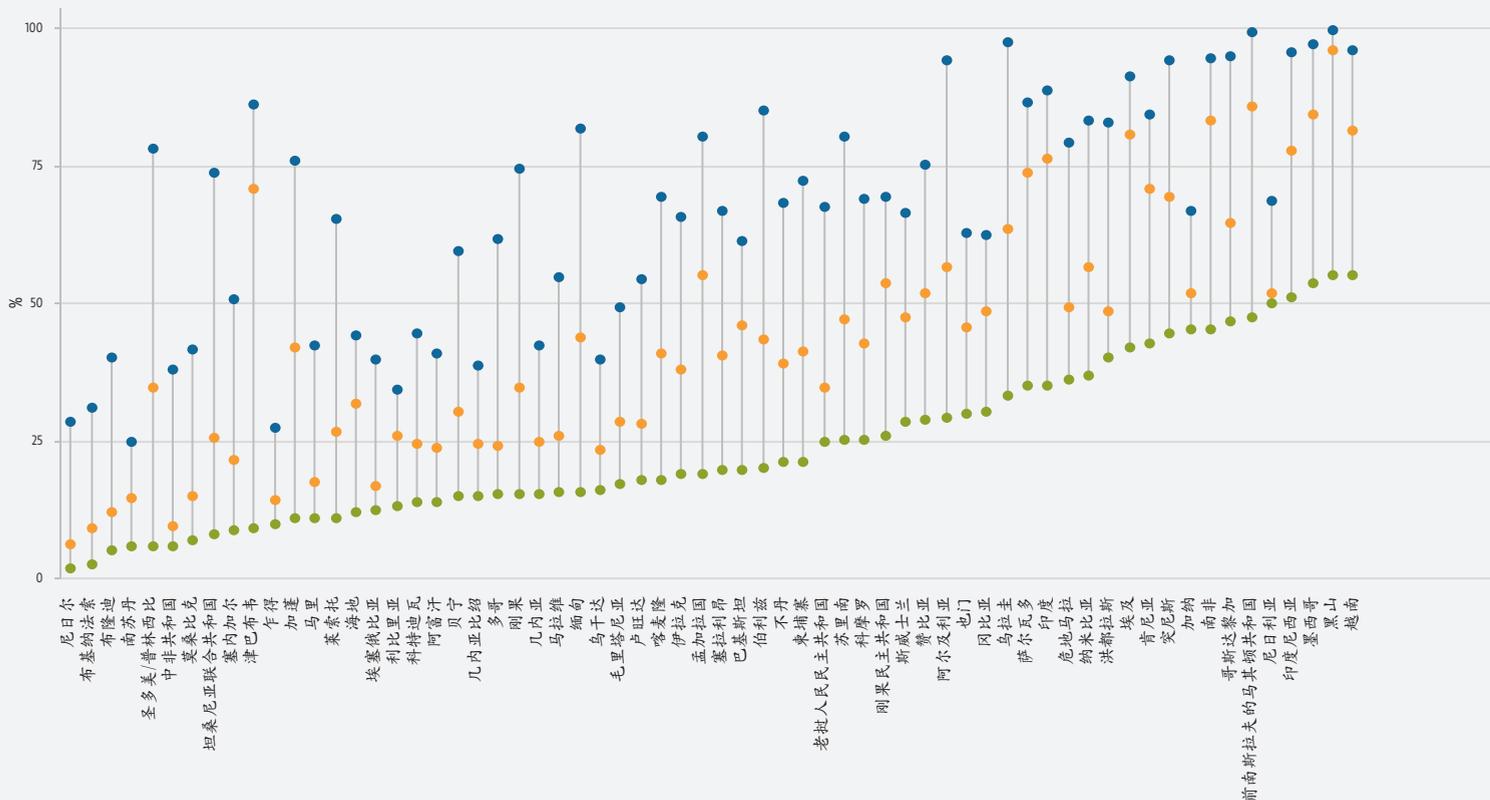
具体目标4.1的全球指标，是一个测量小学一年级和毕业时以及初中毕业时阅读和数学熟练程度的标准。现在没有关于熟练程度的全球标准，不过最近通过教科文组织统计研究所协调的全球监测学习联盟，已采取了这方面的措施。

在所有国家中，大约有半数国家在小学教育和初中教育结束时进行了阅读和数学方面的国家学习评估。不过，截至2017年，只有25%至38%参与地区或国际学习评估的国家，为全球指标贡献了数据。此外，评估结果是以各自调查问卷定义的熟练程度来报告的，不具有可比性。

九个人口大国全民教育集团是一个致力于实现可持续发展目标4并且占世界人口一半以上的中等和低收入国家论坛，其成员国对全球学习成果报告来说至关重要。其中，巴西、埃及、印度尼西亚和墨西哥提供了三级教育的部分数据，而孟加拉国、中国、印度、尼日利亚和巴基斯坦没有提供任何级别有关该指标的报告。因此，九个国家全部参与跨国调查或利用其国家评估编写报告并达到质量标准非常重要。

图8：

在近半数国家中，不到二分之一的青年人完成了中学学业
2010–2015年选定国家按教育等级分列的结业率



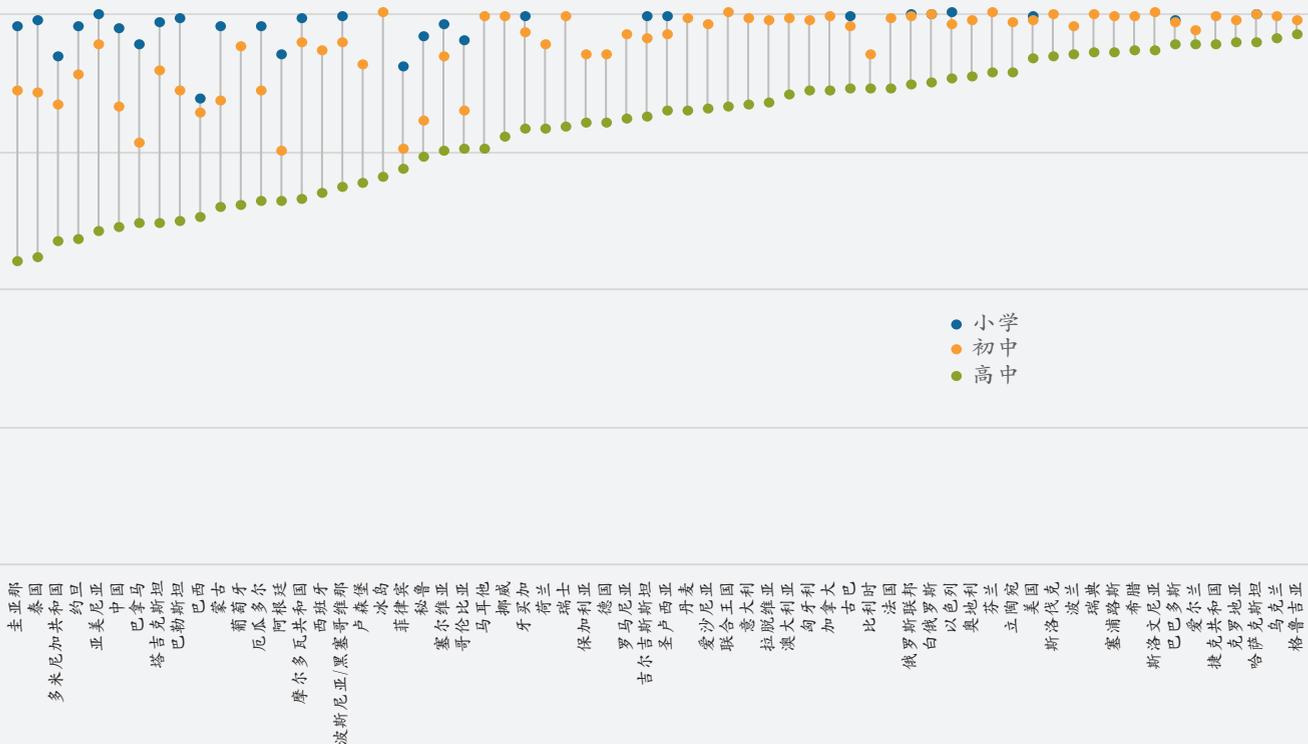
资料来源：全球教育监测报告小组利用家庭调查进行的分析。

尽管面临这些挑战，但是跨国学习评估数据表明，在许多国家，特别是中等和低收入国家，很多学生没有达到最低熟练程度。数学方面，在乍得、科威特和尼加拉瓜小学教育毕业时，在阿尔及利亚、印度尼西亚和前南斯拉夫的马其顿共和国初中教育毕业时，有三分之一或不到三分之一的学生达到最低基准。阅读方面，喀麦隆、刚果和多哥的小学毕业生以及阿尔巴尼亚、格鲁吉亚和黎巴嫩的中学毕业生中，有不到一半能够达到最低基准。

这些基准衡量学生们的在各个年级的成绩。假设辍学或未入学学生的水平低于基准，那么达到最低熟练程度的学生百分比还需下调。2015年，有2.64亿中小学学龄儿童和青少年失学。失学率在2000年代初有所下降，其后，自2008年、2012年和2013年以来，小学、初中和高中中的失学率分别进入停滞状态。

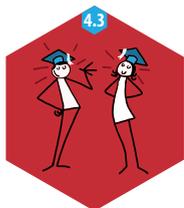
入学并不能保证毕业。根据2010-2015年的家庭调查数据，全球的小学、初中和高中结业率分别为83%、69%和45%。占全球中学学龄人口90%的128个国家2010-2015年的数据显示，有40个国家不到四分之一的青年人完成了中学学业，有60个国家不到二分之一的青年人完成了中学学业。只有14个国家结业率达到了至少90%（图8）。

确保免费义务教育是防止辍学的方法之一。有大约70%的国家实现了至少九年义务教育，但其中只有40%是撒哈拉以南非洲国家。全球范围内，有不到五分之一的国家保障十二年免费义务教育。这种保障在拉丁美洲和加勒比（47%的国家）以及在高加索和中亚（38%的国家）最为普遍，低收入国家均无此规定。



第二个全球指标旨在体现幼儿发展情况，但在健康、心理和学习方面应当测量什么则看法不一。根据作为主要数据来源的儿基会幼儿发展指数，在刚果民主共和国、毛里塔尼亚和尼泊尔等国家，年龄在36至59个月的儿童被认为发育正常的不足三分之二。正在作出巨大努力，以进一步制定这种间接评估措施的方法。

家庭环境对幼儿发展影响颇深。在近一半有数据可用的国家中，至少四分之一年龄36至59个月的儿童生活在这样的家庭中：其看护人没有开展四种或更多促进学习和入学准备的活动，例如读或看绘本、唱歌、数数或画画。与最富裕家庭相比，最贫困家庭不太可能开展此类活动。



具体目标 4.3

技术教育、职业教育、 高等教育和成人教育

具体目标4.3的全球指标，是青年和成人参与正规和非正规教育与培训的比率。劳动力调查有可能作为数据来源。例如，欧洲联盟劳动力调查涵盖了正规和非正规教育与培训的参与率，它表明妇女和年轻人更有可能参与。为了跨国可比性和完整性，世界其他地方的劳动力调查设计，需要开发一个涉及正规和非正规教育的通用模块。

2015年，全世界6 000多万中学生接受了技术和职业教育（大部分是在高中阶段），占全部中学生的约10%。尽管自2000年以来，参与率在高加索和中亚有所上升而在太平洋地区有所下降，但大部分地区基本未变。技术和职业教育仍以男性为主导，女生只占入学人数的43%。

2015年，2.13亿学生接受了高等教育。2000年以来，中等偏上收入国家的毛入学率提升了近30%，从17%升至46%。但是，高加索和中亚以及撒哈拉以南非洲的入学人数增长几乎停滞。私立学校入学比例一直在提高。

高等教育入学人数中，女生人数超过了男生，而撒哈拉以南非洲是唯一一个入学女生少于男生的地区。不过，在完成科学、技术、工程和数学学位方面，女生落后于男生。

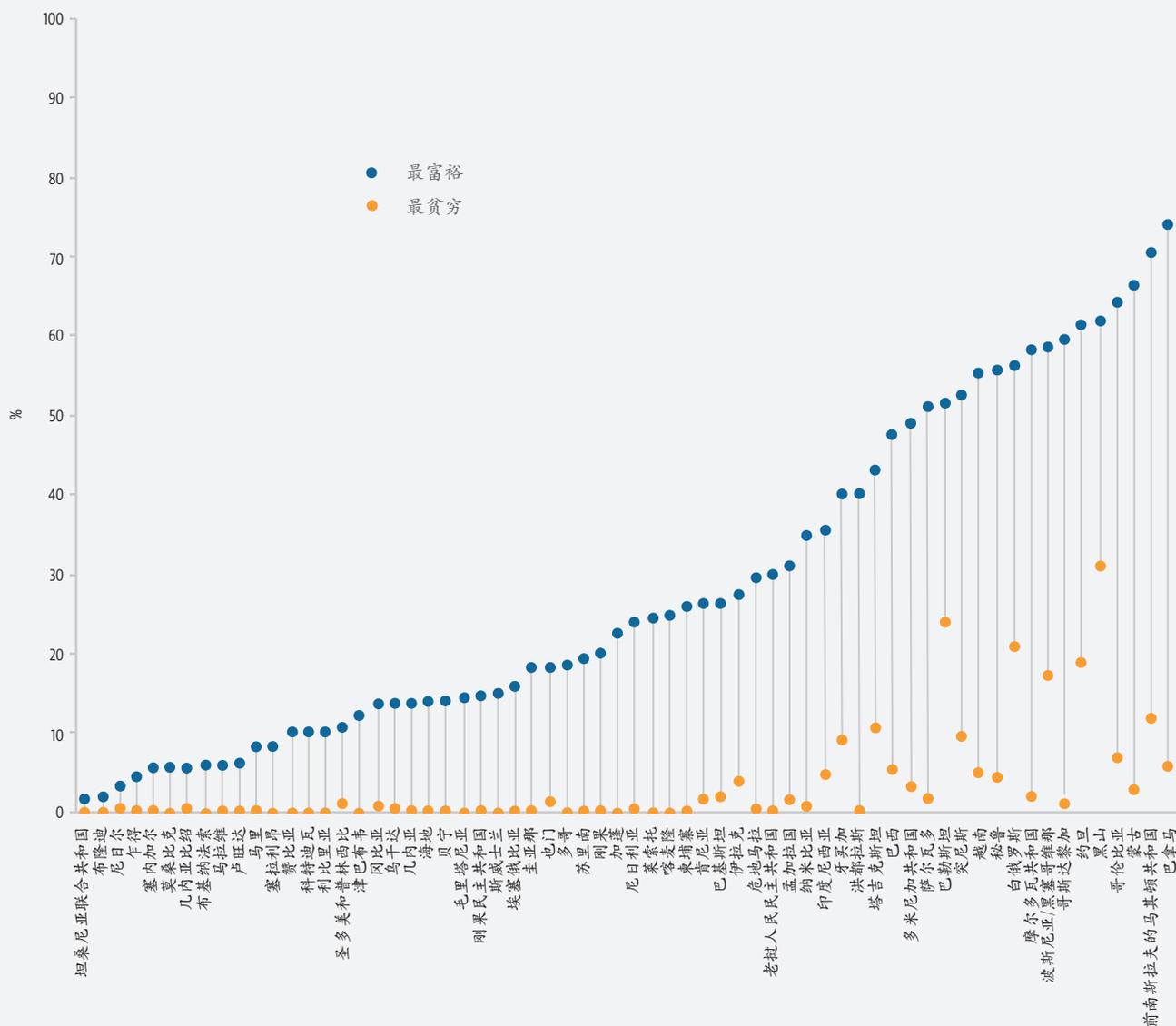
家庭调查可用于表明中学后教育参与和程度方面的差别。为本报告所作的新估算显示，18至22岁人口的入学率在中等和低收入国家五分之一最富裕人口中开始飞升，而在五分之一最贫困人口中仍然近乎为零。在萨尔瓦多，五分之一最富裕人口的51%和最贫困人口

“ 2015年，全世界6 000多万中学生接受了技术和职业教育，2.13亿人接受了高等教育。 ”

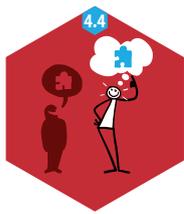
中的不到2%参与了某种形式的中学后教育。在蒙古，两者的比率分别为67%和3%。这表明许多中等收入国家迫切需要出台能够提供中学后教育的政策（图10）。

在中等和低收入国家，大部分成人小学未毕业。虽然如此，他们也不可能重返小学去完成基础教育。在肯尼亚，仅有二分之一的成人小学毕业，而小学中成人入学率只有区区3%。这些统计数据没有体现出正规体系之外继续教育的详细情况。

图 10:
在中等和低收入国家中，最贫困人口几乎没有获得中学后教育的机会
2010-2015年选定国家按财富状况分列的中学后教育入学率



资料来源：全球教育监测报告小组根据家庭调查进行的计算。



具体目标 4.4

工作技能

确定在各种情形下仍然具有相关性的工作技能极其复杂，因此关于具体目标4.4的监测框架侧重信息和通信技术（信通技术）以及数字技术知识技能。重点关注特定技能的成果，可以使政策制定者注意获取它们的不同途径。这些途径通常见于正规教育体系之外。

技能获取评估可以是直接的——更为可取，但成本高——也可以是间接的，例如借助家庭调查数据。利用欧统局数据和经合组织国际成人能力评估方案（PIAAC）的结果对直接测量和间接测量进行的比较表明，两种类型的测量是正相关关系，不过技能水平越低，相关性越高。

根据关于该全球指标的数据，在中等和低收入国家，成人甚至不能执行基本的计算机任务。例如，在苏丹和津巴布韦，只有4%的成人能复制和粘贴文档（图11）。

至于更复杂的技能，国家间的差距相当显著。在欧洲联盟，1%的保加利亚成年人能编写计算机程序，而丹麦则为14%。性别差距也很大。在捷克和匈牙利，拥有编程技能的男女比例大约为100比25。即便是更简单的技能，也鲜有国家实现均衡：在意大利、德国和荷兰，能在电子表格中使用基本算术公式的男女比例大约为100比75。

图 11:

在中等和低收入国家，基本信通技术技能的传播非常有限

2014-2016年选定国家在过去三个月开展过计算机相关活动的成人比例



资料来源：国际电信联盟数据库。



具体目标 4.5

公平

可持续发展议程强调，必须在一系列个体特征、投入和产出以及教育水平等方面监测公平性。

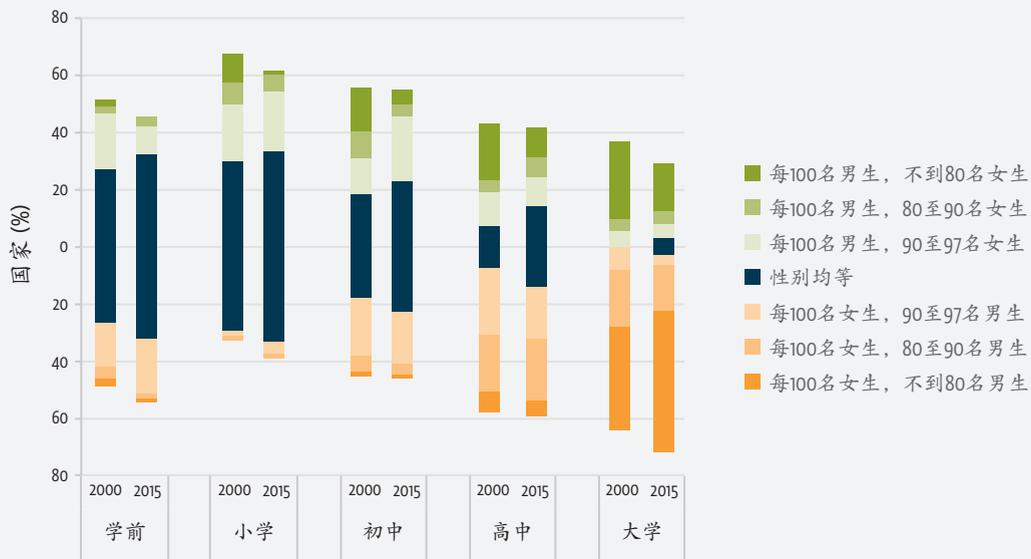
平均来说，除高等教育外，世界已经实现了各级性别均等的目标。但是，对于所有地区和国家的收入群体，或者就个别国家而言，事实并非如此。只有66%的国家实现了初等教育性别均等，45%的国家实现了初中教育性别均等，25%的国家实现了高中教育性别均等。

根据科目和时间长短的不同，学习成果方面的性别差距常常显示出意料不到的模式。例如，在拉丁美洲和加勒比以及撒哈拉以南非洲的一些中等和低收入国家里，女生小学毕业时，在数学方面存在明显劣势。在初中一级，各国平均来说实现了教育成果的性别均等，但这是不同国家和学习评估的结果。

妇女在教育管理岗位上的代表性不足。在日本，39%的中学教师是妇女，但是女校长只占6%。在有不同等级数据可用的地方，领导岗位女性比例随等级提高而降低：在奥地利，79%的小学校长是妇女，而只有32%的中学校长是妇女。

图12：

越来越多的国家实现了性别均等，但是挑战依然存在，特别是在高等教育层次
2000年和2015年按毛入学率性别均等指数水平和教育等级分列的国家比例



资料来源：教科文组织统计研究所数据库。

地域和财富是值得密切监测的两个关键维度。2010-2015年，农村地区每75名青少年完成初中学业，城市就有100名青少年完成。就贫困群体而言，均等指数更糟糕：全球范围内，五分之一最贫困人口中每61人中学毕业，最富裕人口中就有100人毕业。在中等偏下收入国家，相应的数字是54比100，在低收入国家则是14比100。虽然全球毕业率达到69%，但在最贫困人口中只有12%的男性和8%的女性完成初中学业。

此外，家庭调查没有涵盖众多脆弱民众，包括季节性工人、无家可归者、难民和冲突地区的人口。据估计，因调查问卷的设计问题，全球有约2.5亿人被排除在外，并且还有1亿人代表性不足，包括贫民窟居民。

“因调查问卷的设计问题，全球有约2.5亿人被排除在外，并且还有1亿人代表性不足。”

语言是一个不太容易在各国之间进行比较的特征，但却对公平性有着重要影响。至少六年的学生母语教学，会提高学生成绩。对东部和南部非洲21个国家政策文件的审查显示，大部分国家都执行了提早退出式过渡性双语教育政策，以一种或多种方言进行教学，直到四年级或五年级。但是，由于资源限制或教师和家长等关键行为者的阻力，政策并没有一直执行。

本报告的最新分析结合了人口统计数据、语言人口统计数据和教育语言政策，根据在家讲教学语言的学生百分比，对东亚和东南亚11个国家进行了分类。该分析估计，在文莱达鲁萨兰国和印度尼西亚，有不到25%的儿童接受了以家庭语言进行的教育，而在越南有90%。

此外，跨国学习评估也可能有助于把握语言问题。例如，2015年国际数学和科学趋势研究显示，参与国78%的四年级学生在家时总是或几乎总是讲测试语言。

关于残疾问题，面临着评估人口中残疾率程度和相关教育劣势的双重挑战。在两份人口统计与健康调查中，估计残疾率的巨大差异（柬埔寨2.1%，马尔代夫9.7%）也体现在残疾对就学率影响的单独估计中：在马尔代夫，残疾学生的小学就学率为85%，而健全学生则为94%；在柬埔寨，两者分别为43%和93%。

确定弱势群体并不总是易事

可持续发展目标的基本文件《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》承认，“所有人，无论性别、年龄、种族或族裔为何，无论是残疾人、移民还是土著居民”，都应获得终身学习的机会。各国必须收集数据以监测可持续发展目标的进展情况，并遵守已批准的各项人权公约。但是在实践中，各国仍然设置了大量障碍，边缘化人口也一直对此表示关切。

关于边缘化群体的数据收集可能侵犯隐私。根据数据保护法，关于族裔和宗教归属的信息可以归类为敏感信息。包括瑞典在内的一些国家没有收集关于种族的数据，尽管对此并未禁止。其他国家不允许收集可以识别个人身份的数据，但是可以收集匿名数据。三分之一以上的人口普查问卷没有任何形式的种族分类。

由于少数民族数据曾被滥用来甄别人口，边缘化群体本身可能不愿提供数据。欧洲罗姆人出于对歧视的恐惧，常常不信任人口普查。残疾人担心遭受羞辱，可能不会自报患有残疾。此外，政府或许因为担心结果会对其政策产生不利影响或加剧人口矛盾，因而回避收集数据。

残疾、族裔和其他分类的定义有多种，测量和比较弱势情况就变得颇为复杂。大多数分类数据类别，包括种族和族裔类别，随着社会和政治态度或发展而演变，使得结果难以进行长期比较。尽管对弱势的自我认同有助于解决数据收集中的伦理困境，但个人可能不会如实报告。由于受到观察者偏好的影响，对弱势的外部认同也成问题。



具体目标 4.6

识字和算术

2000年至2015年，成人识字率从81.5%提高到86%，但在撒哈拉以南非洲这一比率仍为64%，而在低收入国家则低于60%。成年文盲的人数仅减少4%，减至7.53亿。

相比之下，青年文盲的人数已减少27%。但是，仍有1亿多青年不识字，特别是在撒哈拉以南非洲和低收入国家中，每四个青年中就有一人是文盲。

“ 仍有1亿多青年不识字。

在撒哈拉以南非洲，家庭语言和教学语言长期脱节是导致识字能力发展缓慢的一个特别重要的因素。本报告的最新分析显示，在该地区36个国家中，只有一半接受过五年学校教育的成人能阅读完整的句子。然而，在特别重视家庭语言的系统中，接受过五年教育的成人有69%可以阅读句子，在殖民或混合语言系统中则只有41%。

尽管作出了巨大努力，用更为适当的、直接评估和体现细微差别的识字熟练程度概念来取代传统的、以自我报告为主的二分式识字能力测量标准，但是这种对于报告具体目标4.6的全球指标非常必要的新方法却只在少数高收入国家落地生根。在参与经合组织国际成年人能力评估方案调查的国家里，估计有19%的成人达不到最低水平的熟练程度。

因社会经济地位导致的识字和算术熟练程度不平等现象非常普遍。例如，在参与经合组织国际成年人能力评估方案的国家中，一个父母没有接受过高中教育的成人算术熟练程度低于最低水平的可能性，是至少父母一方接受过高等教育的人的三倍多（33%对10%）。在捷克共和国和斯洛伐克，这一差距达到了十倍（29%对3%）。

一些差异类型正在发生变化。比较国际学生评估方案15岁调查和国际成年人能力评估方案12年后的调查，结果显示在成年初期有着惊人的变化。在比较的20个国家中，有75%的国家社会经济差异扩大，并且集中在15岁时得分较低的人当中。相反，性别差距看上去几乎完全消弭。但是，国际成年人能力评估方案调查显示16岁时性别差距很少，这表明变化可能是源于两项调查的实施方式不同（图13）。

图 13:

15岁时社会经济状况导致的识字差距在随后12年间有所扩大，性别差距却消失了

2000–2003年至2011–2014年，在选定国家，国际学生评估方案中15岁时以及国际成年人能力评估方案中26至28岁时标准化识字能力得分差距



资料来源：Borgonovi等人（2017年）。



具体目标 4.7

可持续发展与全球公民意识

我们建议以1974年《关于促进国际了解、合作与和平的教育以及关于人权与基本自由的教育建议书》的报告机制为手段，监测具体目标4.7的全球指标进展情况。不过，政策执行情况的自我评估，对于制定政策而言可能不够客观、可靠或细致，并且不足以确定政策是否得到了执行。教科文组织承认，需要进一步微调国家报告编制准则，以便更好地满足监测全球指标的要求。

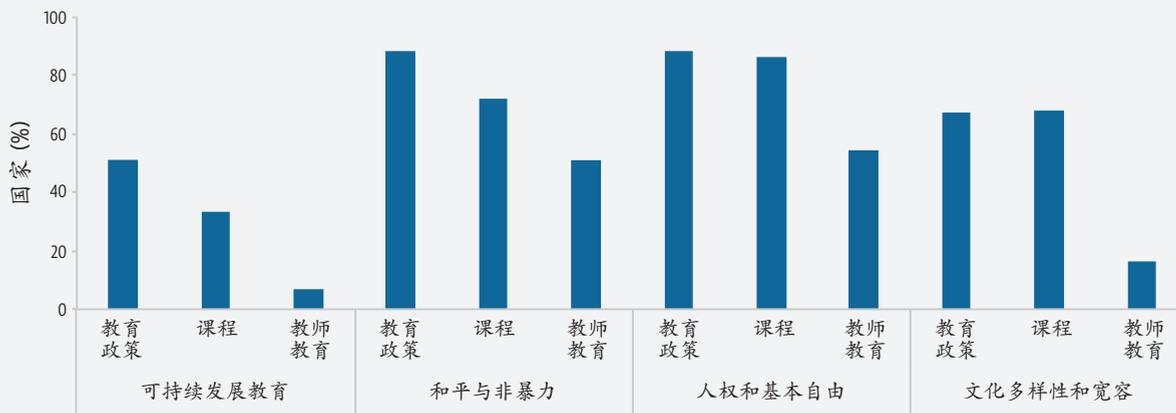
在关于1974年《建议书》的第五次磋商期间，85%以上的国家报告称在教育政策和课程中纳入了人权和基本自由，但是，只有51%的国家将可持续发展教育纳入其政策，33%的国家纳入其课程。在教师教育中，大约半数国家涵盖了和平、非暴力、人权和基本自由，16%论及文化多样性和宽容，只有7%包含了可持续发展教育（图14）。

在许多国家，教师在教授与具体目标4.7相关的专题时准备不充分。教师教育计划已经开始调整，但是工作不成系统。爱尔兰和牙买加取得了一些进展，把可持续性和全球公民意识列入了初期教师教育。持续的职业发展是更为常用的教师支助工具，但是很少系统地提供。

图 14:

只有7%的国家将可持续发展教育列入了教师教育

2012年，向1974年《建议书》第五次磋商报告称在其教育政策、课程和教师教育中纳入了选定项目的国家比例



资料来源：McEvoy（2017年）。

处理性别权力关系的校园综合性教育计划，把降低性传播疾病和意外怀孕发生率的可能性提高了四倍。2015年对48个国家的审查发现，几乎80%的国家制定了支持综合性教育的政策，只是并不总是得到执行。在加纳和肯尼亚进行的研究发现，教授的知识不完整，有时也不准确。

关于可持续发展教育和全球公民教育应该取得何种成果，仍然没有达成共识。测量关于气候变化和地球的科学知识是一个简单易行的选项。2015年国际学生评估方案显示，经合组织国家21.5%的15岁人口在“地球和空间”内容领域的表现低于最低熟练程度。国际数学和科学趋势研究表明，2011年至2015年，15个国家小学生的地球科学知识有所增加，9个国家出现减少，16个国家无明显变化。

现有工具仅评估基础教育学生的知识水平。试验性的2014-2016年可持续性知识测验评估了高校学生和受过高等教育的成年人的可持续发展知识。在考试模式和学习模式（在家且无监督）中，参加测验者分别正确回答了54%和60%的核心问题。他们在人权和经济相关问题上的表现明显比在环境问题上的表现好得多。

教科书对多样性、宽容与和平议程至关重要

教科书传达的不仅是学科知识，还有社会价值观、政治认同、历史和对世界的理解。然而在许多国家，仍然没有适当谈及社会凝聚、政治稳定和地球的未来等重要概念。

“2000-2008年，全世界25%的教科书提到了全球公民意识，而在1980年代则只有13%。”

全球公民教育传播人权、民主和社会公正等原则。2000-2008年，全世界25%的教科书提到了全球公民意识，而在1980年代则只有13%。为帮助建设和平社会，教科书应当讨论冲突预防、解决与和解。仅10%的教科书含有关于这些专题的明确陈述。许多教科书还在美化军国主义和战争。

涉及多样性的教科书依然很少：2000-2011年，只有四分之一的中级社会研究教科书提到了族裔、文化、宗教和语言少数群体。涉及移民和难民权利的教科书有所增多，但是有些教科书依旧包含关于迁徙和移民的陈规俗见。

2000-2011年，37%的教科书提到了妇女权利，比1946-1969年的15%提高了，而对妇女歧视的描述则从16%增加到38%。然而，许多教科书继续宣扬造成性别不平等长期存在的隐含信息。有些教科书或者没有提到妇女，或者以顺从、传统的角色描述她们。

国际和地区行为者协助支持改革。教科文组织特别制定了有关规范和标准，并且支持各国作出改变。在冲突后国家，过渡性司法举措可促进变革，例如在秘鲁，调查真相委员会鼓励教科书宣传尊重多样性和人权。民间社会行为者可作为政府支持的项目做准备，但是政治行为者仍然是促进变革的关键。



具体目标 4.a

教育设施和学习环境

由于涉及面众多，评估学校基础设施很复杂。然而，学校调查发现，物质基础设施状况往往阻碍所有收入水平国家的教学，特别是在社会经济条件不利的学校。2013年第三次拉丁美洲地区比较和解释研究显示，五分之四以上家庭最富裕的三年级学生进入了有适当的水和卫生设施的学校，而在最贫困学生中只有三分之一。

许多较贫困国家的小学没有电。在撒哈拉以南非洲，只有22%的小学通电。此外，尽管国际国内在技术和互联网接入方面存在差距，但是与城市学校相比，农村学校上网的机会更少（图15）。

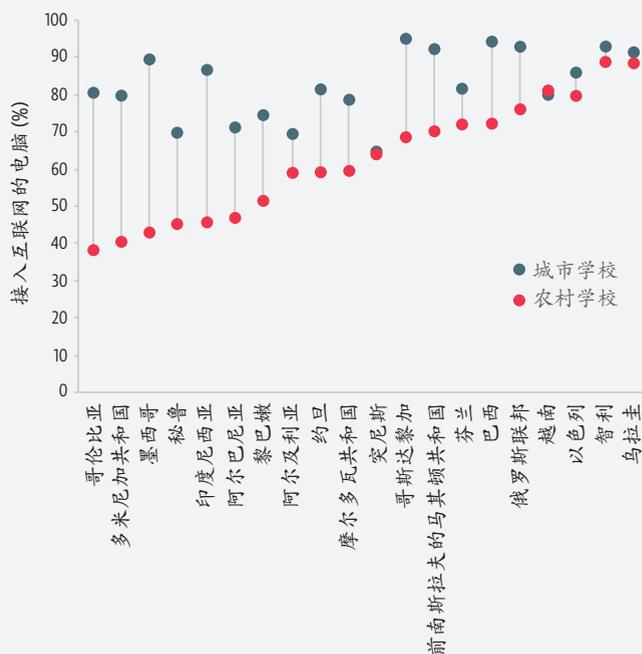
148个国家中有72个国家，小学获得饮用水的机会低于75%。137个国家中有24个国家，用上基本卫生设施的机会不到50%，其中包括17个撒哈拉以南非洲国家。

残疾学生继续面临各种障碍，例如缺少轮椅移动设备、建筑物设计不当、缺少教具以及课程不适合。在塞尔维亚、南非和土耳其等国家，35%以上的学校受到资源短缺的影响。

图 15:

农村学校接入互联网的机会更少

2015年选定国家按地点分列的拥有联网计算机的学校比例



资料来源：经合组织（2016年）。

自2004年以来，对学校的袭击陡然增加，尤其影响到南亚、北非和西亚。2005年至2015年，在至少26个国家，军队和武装团体将教育机构用于军事用途。

打击校园性别暴力至关重要

打击校园性别暴力需要有效的法律和政策、适当的课程和学习材料、对教育者的培训和支持、教育行为者和其他行为者之间的伙伴关系，以及监测和评价。

各国需要通过立法框架，明确保护学生免受成人对儿童以及同龄人之间的暴力行为，并促进问责。智利、斐济、芬兰、秘鲁和瑞典等国已经出台了明确谈及校园暴力的立法。教师行为准则需要明确提及暴力和虐待，并规定符合法律框架的处罚。

“
2005年至2015年，在至少26个国家，军队和武装团体将教育机构用于军事用途。
”

法律和政策并非总是落到实处。许多国家没有执行政策、划拨足够的资源或确保警方等重要行为者提供支持。地方行为者通常缺乏权利和义务意识。

报告机制一定要十分可靠，保证替受害者保密。应当培训教育工作者学习聆听、支持和帮助学生报告事件。在马拉维，教师接受培训后，其对女生和男生受到校园性骚扰的意识，分别从30%和26%提高到了80%和64%。而学校员工的行动准备往往不足。在美国，不到三分之一报告了受害事件的女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和两性人认为，工作人员有效地解决了问题。

涉及性多样性和性别认同/表达的性教育可以改善学校风气，荷兰便是一例。通常，性教育计划无法超出性健康和生殖健康范围而触及性别动态。

促进男孩和男青年对性行为和规范进行批判性思考的教育计划，在增加了解、改进态度、减少暴力事件方面取得了可喜成果，印度就是如此。诸如学校俱乐部和体育活动等课外活动可以作为课堂教学的补充，以传递积极的性别信息。



具体目标 4.b

奖学金

有关奖学金的全球指标，依据的是援助计划数据。它并不完整，原因是多方面的，尤其是许多捐助者的援助计划不包含奖学金。在包含奖学金的援助计划中，支出金额从2010年12亿美元减少至2015年的11.5亿美元，相当于教育援助整体降低了4%（图16）。澳大利亚（23%）、法国（14%）和欧盟机构（15%）占全部奖学金援助的一多半。此外，捐助者报告了估算的学生费用，2015年这一费用达到17.6亿美元。

约4.23亿美元的奖学金（37%）无法分配给来自某个特定国家的学生。在其余奖学金中，来自最不发达国家的学生收到了1.51亿美元。

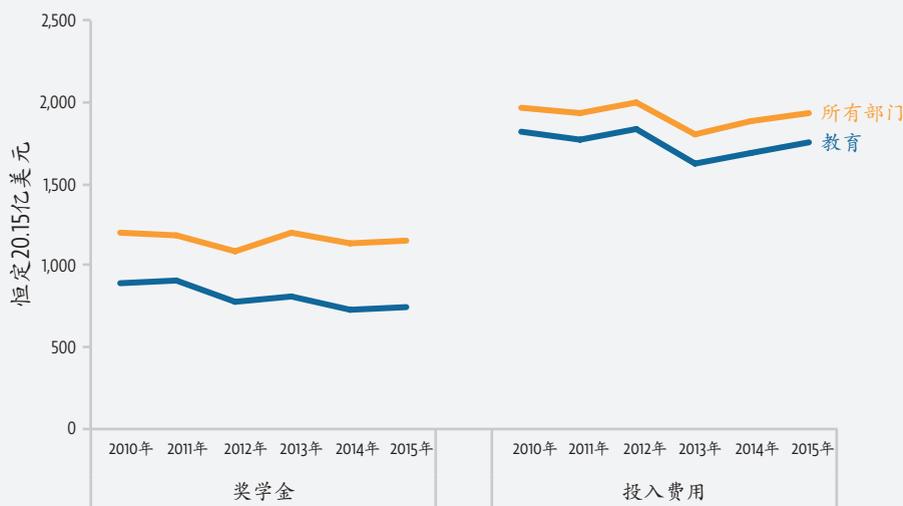
《2016年全球教育监测报告》称，奖学金数据监测和报告系统付之阙如，或难以使用，或没有收集就具体目标4.b进行报告所必需的信息。本报告在五个国家进行的试点研究评价了澳大利亚、加拿大、法国、德国和联合王国的三个奖学金管理机构、三个奖学金计划和一个供资组织的数据收集工作。即使尚未以有助于监测具体目标4.b的方式报告，相关数据似也可用。实现奖学金数量直接测量需要全球共同努力，开展规范数据点和能力建设，并促进数据管理者之间的协作。

“实现奖学金数量直接测量需要全球共同努力开展能力建设并促进协作。”

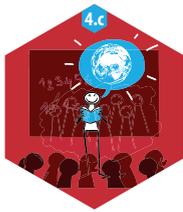
图 16:

2010年以来奖学金援助基本持平

2010–2015年官方发展援助支付的奖学金和估算的学生费用



资料来源：全球教育监测报告小组根据经合组织—发援会债权人报告系统数据所作的分析。



具体目标 4.c

教师

关于有多少教师接受了国家标准规定的最低限度教学培训，数据有限。可用的数据显示，在若干地区，大量教师没有接受适当的培训。全球86%的小学教师受过培训，这一比例在南亚（77%）、加勒比（70%）和撒哈拉以南非洲（62%）较低。

“
全球86%的小学
教师受过培训。”

引人注目的是，虽然一段时期内许多撒哈拉以南非洲国家受过培训的教师人数呈上升趋势，但在厄立特里亚、加纳和尼日尔等国，自2000年以来受过培训的教师的比例有所下降（图17）。

“
可持续发展目标具体目标指涉的是“合格”教师，而全球指标所述的是“受过培训的”教师，这导致一些混淆持续存在。合格教师是指拥有最低学历的教师，而受过培训的教师则是指接受过职业训练。由于对教师培养的要求不同，在许多国家这两者之间有区别，最大差距是在低收入国家和中等偏下收入国家：例如牙买加，15%的中学教师是合格教师，而85%的教师受过培训。

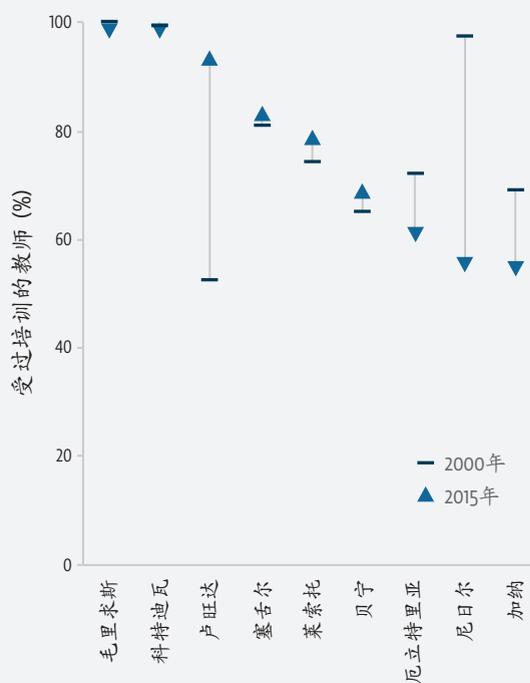
制定关于“受过培训的”教师的可比较定义有可能，但很难，并且几年之内不可能开发出全球教师教育分类。跨国调查记录了关于教师特征的信息，因此可以作为替代选择。例如，国际数学和科学趋势研究显示，2007年至2015年，哈萨克斯坦由合格和受过培训的数学教师授课的四年级学生比例从89%降至54%，但是在丹麦，则由18%提高至38%。

世界范围内，较贫困国家的师生比较高，但是自2000年以来每位教师负责的小学生人数有所减少。

关于教师薪酬、职业发展和流失率的信息很少。在经合组织国家，教师的薪酬往往低于其他具有相似资格的工人。2013年，在教学与学习国际调查（TALIS）中，约88%的初中教师参与了职业发展。

图 17:

在一些撒哈拉以南非洲国家，受过培训的教师比例降低
2000-2015年选定的撒哈拉以南非洲国家受过培训的小学教师比例



资料来源：教科文组织统计研究所数据库。

教育和其他可持续发展目标

教育是保健、水和卫生以及粮食安全等若干可持续发展目标取得成果的关键。

教育可以帮助预防非传染性疾病

截至2012年，全世界大约68%的死亡是由包括癌症、糖尿病、慢性呼吸系统疾病和心血管病在内的非传染性疾病造成的，其中近四分之三发生在中等和低收入国家。教育可帮助改变行为，以减少这些疾病的发生。

2015年吸烟导致640万人死亡。不论贫困国家还是富裕国家，人受过的教育越多，吸烟的可能性越小。在中等偏下收入国家，缺少正规教育的男性吸烟的可能性是至少接受过中等教育的男性的1.75至6.5倍。在美国，高中辍学者吸烟的可能性是大学毕业生的三倍。

除正规教育外，大众媒体宣传运动也可有效阻止吸烟。不过，这些往往对社会经济地位较高的人群更为有效，所以会使吸烟率更加不平等。大众媒体宣传运动需要更好地设计，以锁定脆弱群体。

1980年至2014年，全球肥胖率翻了一番多。教育程度与肥胖的关系取决于国家的经济发展水平和整体肥胖率。在肥胖率较低的低收入国家，受过更多教育的妇女更有可能肥胖；而在高收入国家，高等教育对应低概率。

父母教育对儿童肥胖影响巨大，影响也取决于经济发展水平。在肯尼亚，受过教育的父母的孩子更有可能超重，而在巴西则不太可能超重。

在学校促进改善营养，有助于培养良好的终身习惯。在芬兰塞伊奈约基，5岁儿童的肥胖率从2009年的17%降至2015年的10%，归功于一项将保健纳入教育政策的计划。

教育有助于建设执行可持续发展目标各项战略的能力

实现关于改善健康的可持续发展目标3的各项具体目标，需要训练有素的专业人员。世界卫生组织估计2013年全球医护人员缺口达1 740万人，并且预测2030年缺口仍达1 450万人，最贫困的撒哈拉以南非洲国家供需短缺更加严重。非洲、亚洲和加勒比医护人员的高度国际化流动，意味着低收入国家损失了专业人员并且面临沉重的财政负担。较富裕国家应当为向其提供服务的医生支付培训费用，不论他们在何处接受培训。

“ 世界卫生组织预测2030年全球医护人员缺口仍达1 450万人。 ”

制度和教学不足造成了公平性挑战：2008年，26个撒哈拉以南非洲国家只有一所或没有医学院校。各国内部存在着严重的城市偏向，使得农村人口缺医少药。为提高能力，卫生系统人力资源计划应当与职业技术教育机构更好地联系起来，以促进从学校到工作的过渡、青年学徒训练和持续的职业发展，而不再强调以医院和大学为基础的培训。

实现可持续发展目标6，需要更多的专门知识来改善水和卫生服务。这一部门几乎没有考虑人的能力问题。在94个被调查的国家中，至少每两年对其战略进行审查的国家不足15%。缺少资金，缺少训练有素的毕业生，技术工人不愿在农村地区工作，都阻碍了能力发展。

为实现关于粮食安全的可持续发展目标2，教育和能力建设至关重要。农民受教育越多，生产效率越高，采取缓解气候变化风险的措施越多，采用新的技术越多。在巴基斯坦，受过教育的农民更有可能使用利用可再生能源的改进型水泵进行灌溉，因为他们善于发现和利用信息。

保健、农业、水和卫生部门必须强调，完成教育是实现其目标的一项重要战略。可持续发展目标要取得进展，也要采取目标明确的行动，优先处理能力建设、技术工人分配和公共认识运动方面的公平性关切。

财务

教育融资的主要贡献者是政府、捐助方和家庭。目前教育经费不足，但是对谁应负担更多观点不一。

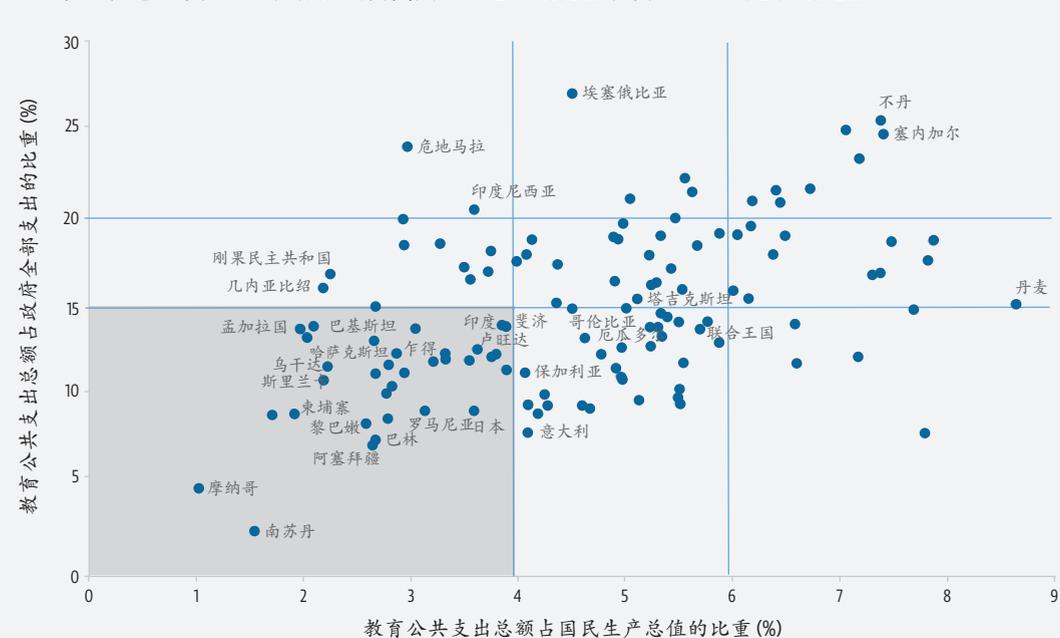
公共支出

2015年，全球公共教育支出中位数为国民生产总值的4.7%，处于《2030年教育行动框架》提议的4%至6%范围之中。低收入国家与高收入国家的支出比例在3.7%至5.1%之间。但是，2014年公共教育支出占公共支出总额的14.1%，低于框架提议的15%至20%。至少33个国家，不论贫富，都没有达到这些教育融资基准（图18）。

图18：

至少33个国家没有达到教育融资基准

2015年或最近一年，公共教育支出占国民生产总值的比重和占公共支出总额的比重



资料来源：教科文组织统计研究所数据库。

援助支出

为实现可持续发展目标4，对低收入和中等偏下收入国家的教育援助需在2012年水平上提高六倍。相反，2015年的教育援助总额却比2010年低了4%，尽管同期的官方发展援助总额增加了24%。教育正在从捐助方的重点优先事项中移出。其在援助总额中的比重连续六年下降（不包括债务减免），从2009年的10%降至2015年的6.9%。

选择目标需要更加精准，以便更好地说明受援国的融资缺口。2014年低收入国家得到了全部教育援助的21%和基础教育援助的29%，2015年则分别降低至19%和23%（图19）。就地区而言，全世界一多半失学儿童分布在撒哈拉以南非洲，2015年该地区获得基础教育援助的26%，不及2002年水平的一半。

2016年教育方面的人道主义援助增长超过50%，达到3.03亿美元，但是紧急情况下教育供资仍然捉襟见肘，占总额的2.7%。

鉴于目前的教育援助水平远低于实现可持续发展目标4各项具体目标的需求，现有和新制定的可能有助于恢复平衡的计划值得密切关注。全球促进教育伙伴关系有望在2018年初完成其增资活动，如果顺利，将使年度支出水平翻两番。

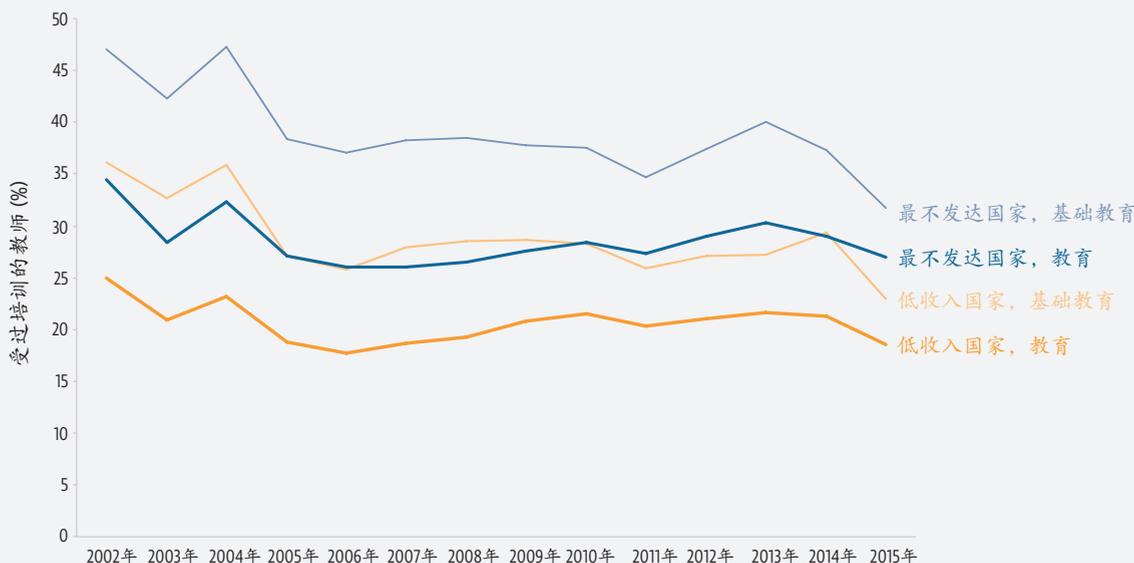
建立国际教育融资机制，最初是全球教育机会融资国际委员会的提议，因在2017年7月汉堡首脑会议上被纳入《20国集团领导人宣言》而得到推动。该机制的目标是扩大开发银行对中等偏下收入国家的贷款能力。

最后，由儿基会主持的“教育时不我待”基金旨在转变紧急情况下的教育服务，不仅是在危机爆发时快速部署资金，而且关键是帮助消除人道主义与发展援助之间的分隔。捐助方需要协调一致地开展工作，确保这三项举措相辅相成，并且不增加不必要的行政费用或导致重复工作。

图 19:

2015年对低收入国家的基础教育援助骤减

2002–2015年低收入国家(LIC)和最不发达国家(LDC)在教育援助总额和基础教育援助总额付款中所占的份额



资料来源：全球教育监测报告小组根据经合组织—发援会债权人报告系统所作的分析。

家庭支出

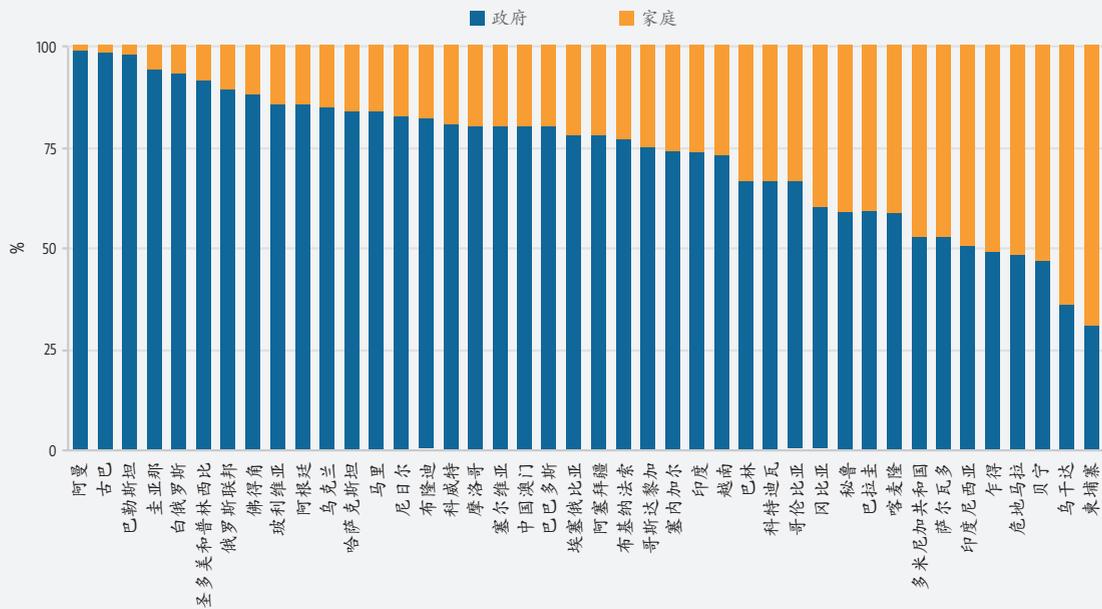
教育费用没有得到充分考虑，它是中等和低收入国家家庭参与的一大障碍。许多部委都没有把公共和私人支出看作一个综合整体。而且，家庭调查缺乏标准化意味着可能会过高或过低地估算家庭总支出。教科文组织、经合组织和欧统局已经创立了一项标准，但它没有对调查设计发挥充分影响。

包含家庭支出，可改变对国家教育投资的认识。例如，萨尔瓦多政府教育支出占国民生产总值的比例比法国政府低两个百分点，但是萨尔瓦多整体支出更高，因为家庭将占国民生产总值3%以上的资金用于教育。一般而言，在教育总支出中，低收入国家由家庭负担的比例高于高收入国家。

在有相关数据的国家，教育总支出中由家庭负担的比例各不相同，高收入国家15%，中等收入国家25%，低收入国家32%。除欧盟和经合组织成员国外，在三分之一以上的国家里，家庭负担份额占到总支出的30%以上。在柬埔寨，2011年的家庭负担份额达到69%（图20）。

图20：

在三分之一的国家，家庭贡献了教育费用总额的至少三分之一
2005-2015年选定国家按资金来源分列的教育支出总额分配



注：本图涵盖了上述期间有数据的所有国家，不包括欧盟和经合组织国家。
资料来源：教科文组织统计研究所数据库。

借鉴卫生部门的经验，引入国民教育账户

由全球促进教育伙伴关系、教科文组织统计研究所和教科文组织国际教育规划研究所支持的国民教育账户框架，是一项可比较各国公共与家庭教育支出的工具。其目标是囊括从学前到高等教育的各级教育，包括职业培训，并且涵盖所有提供方和资金来源。

应当借鉴其先行者国家卫生账户体系的经验。卫生账户体系2000年商定，2011年修订，112个国家据此框架制定了账户。然而，采用这一体系的国家数量不够多，且有人批评它是一个由捐助者驱动的项目。能力不足意味着账户有时依赖国际顾问，并且集中在部门的某些领域，因此这一过程并不总是为国家所主导。关于教育账户，数据必须对国家政策制定者有用，特别是对预算编制有用，并且必须提供资源来宣传其作用。

2016年完成的国民教育账户试点项目，显示出在评价和重组融资机制以及促成国际可比性方面的潜力。接下来应在教育支出数据收集行为者中组建一支国际工作队，并建立一个各国能够分享知识和挑战的平台。

“
接下来应在教育支出数据
收集行为者中组建一支国
际工作队，并建立一个各
国能够分享知识和挑战的
平台。
”

建议

应建立明确的问责机制，以实现人人享有包容和公平的优质教育以及终身学习的全球共同承诺。本报告介绍了各种方法，涵盖不同国家，从不知问责制概念为何物、侵犯受教育权利无人过问的国家，到以问责本身为目的、而非改善教育的手段的国家。

教育问责从政府入手，政府担负着确保受教育权利的主要责任。世界各国都批准了至少一项国际条约，表明了它们对受教育权利的承诺。然而，只有在55%的国家，受教育权利可诉诸司法，即法律允许公民合法质疑教育体系的失职。民间社会组织和社会应就受教育权利进行游说，包括使这一权利在国家立法框架内具有可诉性。

当然，法律只有执行才有力量。有效的问责需要政府建立起更加强大的执法体系。因此，本报告提出以下建议以帮助政府以及其他与教育有关的行为者，设计和执行健全的问责制度。

设计健全的问责制度

1. 政府需要为有意义的和有代表性的参与创造空间，以便与所有教育行为者——各级政府、部门、立法机关、司法机关、自治机构、学校、教师、家长、学生、民间社会、教师工会、私营部门和国际组织——共同建立信任，共同了解各自的责任。这方面的措施包括：
 - a. 为多方利益攸关方，特别是政府以外的利益攸关方开展有意义的对话提供正式空间。
 - b. 通过出台定期审查程序以及培养其成员的能力，强化立法机关教育委员会的作用。
 - c. 发布年度教育监测报告，介绍它们为造福大众，在各级教育中协助采取的行动和协助取得的成果。
2. 政府应制定可信的教育部门计划和透明预算，有明确的责任界线和真正独立的审计机制。从根本上来说，如果不明确政府行为者应该对什么负责，那么就不能对其问责。预算文件透明有助于说明资金发放的时间和地点，为重要审查提供必要信息，特别是在立法机关。
3. 政府应制定可信且有效的条例和监督机制，如有不达标情况，坚定采取后续行动，给予处罚。公共和私营教育及辅助服务提供者都应包括在内。注册、认证或招标和订约等流程应清晰、透明。此外，条例还应处理教育的公平和质量问题。
4. 政府应制定支持性的、有助于成长的学校和教师问责机制，避免惩罚性机制，特别是那种建立在狭隘绩效测量基础上的惩罚性机制。用学生的考试分数制裁学校或评价教师，可能增强不健康的竞争环境，缩小课程范围，助长应试教学，打击教师的积极性，不利于弱势学生，所有这些都会损害总体教育质量，妨碍学生学习。

5. 政府应允许民主呼声，保护媒体仔细审查教育的自由，设立让公民申诉的独立机构。自由、公正选举提升公民对政府的信任，而竞选则使在位者更积极回应公民的要求。媒体可提供一个宝贵信息来源，传播明白易懂的信息，特别是对于那些获取信息途径有限的群体。只要政治鼓励措施符合回应公民诉求的需要，监察员办公室就可为这类诉求提供重要纾解渠道。

执行健全问责制度

无论设计如何，若政府和其他重要利益攸关方缺少真诚的承诺和适当的信息、资源和能力，则问责制度难以执行。

1. 信息：应为决策者提供透明、相关和及时的数据。
 - a. 政府必须投资于能够提高对教育制度优势与弱点的认识的信息，并且帮助建立有效问责制度。
 - b. 同时，它们还需要审慎地使用这些数据。信息应符合其预期用途，并且收集成本也应与国家的处理能力相匹配。
 - c. 教师和校长的报告任务不应仅仅是走过场，而应与改进教学联系起来。
2. 资源：应为教育系统供资提供充足的财政资源。
 - a. 政府应履行将至少4%的国民生产总值或政府全部支出的15%用于教育的承诺。
 - b. 捐助国应兑现其认捐承诺，将国民收入的0.7%用于捐助。其中10%应分配给基础教育和中等教育。捐助国在通过基于成果的机制提供援助时应当谨慎行事，因为这种机制将风险转移给了准备最不充分的受援国。
3. 能力：行为者应具备履行责任所需的技能和训练。
 - a. 政府应确保建立强有力的机构，包括履行警务、司法和审计职能的机构，使其有能力帮助震慑、发现和调查教育腐败。
 - b. 政府应将教师视为专业人士。应当通过投资必要的入职和在职教育计划以及为其提供自主权，来帮助建立教师的职业精神。反之，旨在通过道德守则强化教师职业精神的教师工会应提高其成员的认识，并帮助那些负责贯彻此类内部问责机制的人培养技能。
 - c. 政府需确保教师评价人员得到适当培训，以使其能将工作重点放在支持教师以及使教师能够开展公平、优质和包容性教学上。
 - d. 政府应增强其代表积极参与和监督国际组织工作的能力。反之，国际组织也应包容、透明，并向其成员报告。

教育问责：

履行我们的承诺

《全球教育监测报告》第二版提供了最新证据，介绍了全球在实现联合国可持续发展目标具体教育目标方面取得的进展。

失学人数仍有数亿之多，并且许多人在学校并没能掌握最低水平的技能，教育体系显然没有走在实现全球目标的正轨上。目前，边缘化群体受到的影响最大，但若其需求得到决策者的充分重视，他们也将是最大的受益者。面对这些挑战，加上预算紧张和愈加强调注重结果的性价比，各国正在探索各种解决办法。加强问责往往成为首选。

这份《2017/8年全球教育监测报告》摘要，展示了教育问责的各种方法，涵盖不同国家，从不知此概念为何物、侵犯受教育权利无人过问的国家，到以问责本身为目的、而非实现人人享有包容和公平的优质教育及终身学习的手段的国家。

报告强调教育是一项共同责任。虽然政府负有主要责任，但是所有行为者，包括学校、教师、家长、学生、国际组织、私营部门提供商、民间社会和媒体，都可以在改进教育制度方面发挥作用。报告强调信息透明和可获取性的重要性，但也提醒慎用数据，避免出现过度关注狭义的结果和惩罚性措施的问责制度。在多种问责工具并存的时代，本报告以翔实的证据阐明，哪些工具才是行之有效的。

